الدكتور زكى هاشم

الأمم المتحدة

تقديم

عبد الحميد بدوى باشا

٨

[الطبعة الأولى]

المطبعة العالمية ١٦ ش ضريح سعد
القاهرة ١٩٥١

للدكتور زكى هاشم

الأمم المتحدة

تقديم

عبد الحميد بدوى باشا

[الطبعة الأولى]

المطبعة العالمية ١٦ ش ضريح سعد
القاهرة ١٩٥١

تقديم

بقلم حضرة صاحب المعالى الدكتور عبد الحميد بدوى باشا

لم يكن الاهتمام بالحياة الدولية فى مصر ، بعد أن أعلنت استقلالها، كبيراً . فقد كانت هناك عصبة أمم ، هى الساحة التى تلتقى فيها تيارات تلك الحياة وتتكيف فيها اتجاهاتها . ولم تر مصر ، أو لم تستطع ، أن تنتظم فيها ، وكانت بريطانيا العظمى ترى أن تحفظاتها التى عاصرت ذلك الاستقلال تجعل لهـا حقاً فى أن تعتبر تعرض دولة لشأن من الشئون التى احتفظت بها فى تصريح ٢٨ فبراير سنة١٩٢٢ عملا غير ودى .

ومن أجل ذلك ظلت مصر بالرغم مما كانت تتمتع به من التمثيل الخارجى بمنأى عن ذلك المعترك التى تتلاطم فيه أمواج الشهوات والمصالح الدولية . فلمـا دخلت تلك العصبة فى سنة ١٩٣٧ لم تمهلها الحوادث لتتخذ موقفاً فى ذلك المعترك . ولم يمض عامان حتى وقعت الحرب العالمية . على أن مصر أصبح لها غداة إعلان الحرب شأن فى النضال العالمى يعلو ما كان يمكن أن يتسق لها فى الندوات التى يتبادل فيها الرأى وتتقارع الحجج وتدور المناورات السياسية . فقد كانت ساحة من الساحات الـكبرى لذلك النضال اشتركت فيه بأكثر من صورة وضحت ما ضحت وقدمت من المعونة ما شهد به الجاحدون .

ومهما يكن من أمر انتفاعها بالمعونة التى بذلتها من حيث اقتضاء الجزاء الملائم وأخذ المواثيق بأدائه ، فقد أتيح لها أن تساهم فى مؤتمر سان فرنسسكو . وفى ذلك المؤتمر بذلت كل جهد لتحقيق الأغراض التى عقد من أجلها وبوجه خاص لتأييد مصالح الدول الصغرى والوسطى . ومن ذلك الحين تخوض كل عام غمار الحياة الدولية مجاهدة مناضلة فى أدوار انعقاد الجمعية العامة . وفى الفترات التى انتخبت فيها لعضوية مجلس الأمن اضطلعت بما يضطلع به ذلك المجلس من التبعات .

وإنما تستطيع الدول الديموقراطية أن تساهم فى الحياة الدولية مساهمة صالحة إذا كانت حكوماتها تعرف مصادر الشئون الدولية ومواردها وتحسن فهم أسبابها وأعقابها وتحكم بعد ذلك تدبير سياستها القريبة والبعيدة ووصل حاضرها بمستقبلها ، وإذا كان الرأى العام بعد من ورائها فى كل ذلك ظهيراً ونصيراً .

ولكى يكون كذلك يجب أن يبصر بتلك الشئون ، وأن يعرف المسائل والمعانى التى تمكنه من أن يصدر حكما صحيحاً على ما يطالع به كل يوم من حوادث أو أحداث ، وتمكنه على وجه الخصوص من توجيه حكومته توجيهاً سديداً . ولهذا التوجيه فى البلاد الديموقراطية وسائل مختلفة أقواها وأنفذها أثراً الهيئات النيابية والصحافة .

ولكن أنى لهذه أو تلك أن تباشر ذلك التوجيه إذا لم توضع بين يديها الأداة اللازمة له ، وهى التعريف الوافى بالنظم التى تقوم فى عصرنا بالاشراف أو الهيمنة على الشئون الدولية . ولا يخلو التعبير بالهيمنة من التجوز فهى ليست بالتامة وإن تكن أقصى ما استطيع تحقيقه . وهي بعد أفضل وأجدى مما كانت عليه عصبة الأمم .

هذا التعريف هو الذى نصب نفسه له الدكتور زكى هاشم وقد اختار له أنسب الأوقات وقام به على خير وجه .

ذلك أنه لم يكن بد بعد وضع ميثاق الأمم المتحدة من أن ينبرى المشتغلون بالقانون الدولى لشرحه والتعليق عليه فإن النصوص المحكمة التى وضع فيها والعبارات المنتقاة التى صيغ بها ، كانت ثمرة سجال شديد ومداولات طويلة وأقوال كانت تذهب ذات اليمين وذات الشمال ، وكان لبعض ذلك أثر فى وضع النصوص واختيار العبارات وذهب البعض الآخر أدراج الرياح . ولست أريد أن أخوض فى أهمية الأعمال التحضيرية فى فهم أو تأويل الوثائق الدولية ، فالمسألة من المسائل التى تختلف فيها المذاهب ، على أن الحق ليس فى إهمالها كما أنه ليس فى المبالغة فى الاحتفال بها والوقوف عندها .

ولو أن تلك الشروح والتعليقات نقلت لنا اليوم لكانت قاصرة عن اكتناه كثير مما نسمعه من أقوال ممثلى الدول أو نعرفه من

تصرفات الهيئات الدولية . ذلك أن هيئة الأمم المتحـــدة بفروعها المختلفة مضى عليها ستة أعوام وانقلبت من نصوص وأحكام إلى مؤسسات تنبض بالحياة تتعارض فيها الاتجاهات وتتضارب التيارات وتنتهى آخر الأمر إلى أوضاع اشترك فى خلقها العقل والمصلحة بعضها عاجل وبعضها آجل ، كما اشترك فى ذلك الخلق بواعث عدة من أنواع مختلفة . ويمكن القول بأن الأوضاع التى انتهى إليها العمل والتى كيفها ذلك النزاع المستمر غير المستتر بين طائفتين من الدول ، فتغيرت به علاقة فروع الهيئة بعضها ببعض ، دون الالتجاء إلى تعديل الميثاق ، بأن هذه الأوضاع بلغت ما يشبه الاستقرار والثبات .

فهيئة الأمم المتحدة اليوم غير ما كانت فى نصوصها الجامدة التى عاصرت مولدها ، وهى التى يعرضها علينا الدكتور هاشم فى إهابها الجديد وفى الصورة التى أضفتها عليها السنون الستة بما جرى عليها من تكيف وتطور .

ولم يتح لى أن أقرأ الكتاب كله ولكنى ألممت بجزء صالح منه لا أرى سبباً لأن يكون مختلفاً عما لم ألم به . فإذا كان الكتاب كله على هذا المنوال فإنه جدير بكل ثناء وتقدير . ولا يسع كل قارىء إلا أن يحمد لمؤلفه أنه تربص باصداره حتى تكمل للهيئة صورة أوضح معالم وأبين رسماً .

ولقد سرنى وشرح صدرى — وقد حضرت مولد الهيئة وتعقبت كثيراً مما يجرى فيها ، ويقضى عمل المحكمة حين تستفتيها الجمعية العامة فى بعض شئونها أن تحيط علماً بمداولاتها فى جلساتها العامة وفى اللجان — سرنى أن أرى فى ثمرة جهد المؤلف تحقيق العالم الذى يتقصى جوانب البحث ويميز بين الأصل والعرض ويزن المسائل بالدقة والقسطاس ، وأن أرى إلى جانب ذلك تحرير الكاتب القدير الذى يبسط تلك المسائل الدقيقة فى سهولة ويسر يقربان منالها ويوضحان غامضها ويستهوى القارىء بأسلوب يجعله يمضى فى قراءة الفصل حتى غايته لا ملولا ولا مكدوداً .

وإذا كانت الرغبة فى عدم الاطالة فى موضوع قد تحتاج الافاضة فيه إلى مجلد ضخم قد دعت المؤلف للايجاز فان ذلك الايجاز لم يفوته الضبط أو ينسه الدقة . وهو بعد يجمع كل ما يحتاج إليه الباحث ويهدى الطريق لمن أراد المزيد .

ولا يسعنى إلا أن أرجو كثرة عدد المنتفعين به ، وأن تتعدد طبعاته فيظل دائماً صورة صادقة لتلك المنظمة التى قامت رسالتها على إقرار الأمن والسلام فى العالم .

تمهيـــد

منذ ست سنوات ، أنشئت هيئة الأمم المتحدة لتقوم على تنظيم شئون المجتمع الدولى ، وإقرار علاقات أعضائه على قواعد مقررة قوامها التعاون والقانون . وساهمت مصر وسائر الدول العربية فى الجهود التى بذلت لتأسيسها ، واشتركت من ذلك الحين فى جوانب نشاطها المنوعة ، سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها ، بوصفها أعضاء فى ذلك المجتمع يعنيها أن يشيع فيه التقدم والرخاء ، وأن يسوده الأمن والسلام .

وفى تلك السنوات الستة ، عالجت الأمم المتحدة كثيراً من القضايا القومية لمصر وللشعوب العربية الأخرى ، ولا تزال تعالج بعضاً منها ، وسوف تعرض لعلاج أخرى غيرها . وتناولت وتتناول مشكلات عدة لمصر وللشعوب العربية الأخرى اهتمام خاص بها ، ودور ملحوظ فيها . وأصبح للأمم المتحدة نشاط واسع النطاق ، فى مصر وفى غيرها من الدول العربية ، هدفه تنمية التعاون الدولى فى شئون الاقتصاد والاجتماع بوجه خاص .

وعلى الرغم من تزايد تلك الصلات ونموها وتشعبها ، ومن الحاجة إلى مؤلف باللغة العربية يرجع إليه فى تعرف شئون الأمم المتحدة وتفهمها ، لم يوضع مثل هذا المؤلف إلى الآن .

لذلك أقدمت على تأليف هذا الكتاب مستهدفاً به أن أضع فى متناول المشتغلين بالشئون الدولية ، تحليلا لنظام الأمم المتحدة كما يرسمه ميثاقها ، وفى ضوء ما أسفرت عنه تجاربها واستقرت عليه تقاليدها ، وما أدى إليه تفاعلها مع الأوضاع الدولية القائمة من تأثر بها وتأثير عليها ، لا سيما فى قيامها على تحقيق الرسالة المرسومة لها ... رسالة التحرر والرخاء والسلام .

زكى هاشم

الفصل الأول

نشأة الأمم المتحدة

ظهرت الأمم المتحـدة إلى عالم الوجود ، بعد مراحل متعددة من التفكير والتدبير ، والسعى للاتفاق على الأسس العامة التى تنهض عليها والمثل العليا التى تهدف إليها ، وبعد إجراءات طويلة من التحضير لعملها ونشاطها .

المبحث الأول

مرحلة التصريحات الدولية

تصريح الأطلسى

منذ أن اندلعت لهب الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، تطلعت شعوب الدول المشتركة فيها إلى بيان يكشف عن الأهداف التى يقاتلون فى سبيلها ويتحملون عبء الحرب وتضحياتها من أجلها . واستجابة لتلك الرغبات الشعبية أصدر فرنكلين ديلانو روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وونستون تشرشل رئيس الوزارة البريطانية تصريح الأطلسى[١] فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ معدداً الأهداف التى يرميان إليها من الحرب فأعلنا أنهما لا يسعيان إلى أى توسع إقليمى ويحترمان حق الشعوب فى اختيار نظم الحكم التى تروق لها ويريدان كفالة المساواة بين الدول جميعاً فى التجارة العالمية وتحقيق تعاونها كاملا للتقدم الاقتصادى

---

(١) أنظر النص فى : Van Asbeck & Verzijl, United Nations Textbook (Leiden, 1950) p. 11, Declaration of Principles Known as the Atlantic Charter.

والاجتماعى . وأنهما يسعيان ، بعد القضاء على النازية ، إلى إقرار سلام عالمى يعيش الناس آمنين فى ظله .

ومن أهم النقاط فى التصريح أنه أشار إلى أن من بين أهداف الحرب إنشاء هيئة عالمية لحفظ السلم وتحقيق التعاون الدولى ، فقد أعلن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس الوزارة البريطانية أنهما : « ثامناً — يؤمنان بأنه يتعين على شعوب العالم جميعاً أن تنبذ ، لأسباب روحية وواقية معاً ، استعمال القوة . وإذ أنه لا يمكن صيانة السلم فى المستقبل ، إذا استمرت الشعوب التى تهدد ، أو قد تهدد ، بالقيام بعدوان خارج أقاليمها ، فى استخدام أسلحة برية وبحرية وجوية ، فإنهما (أى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس الوزارة البريطانية) يريان أن من الحيوى تجريد تلك الشعوب من السلاح إلى أن ينشأ على نطاق أوسع نظام دائم للسلام العام . كما أنهما يؤيدان ويعاونان كل التدابير العملية التى تؤدى إلى تخفيف عبء التسلح الثقيل عن الشعوب المحبة للسلام » .

وهكذا حوى تصريح الأطلسى أول إشارة إلى نظام دائم للسلام العالمى يوضع بعد الحرب ، إشارة غدت أساساً للوثائق الدولية اللاحقة التى عرضت لتنظيم شئون العالم وكفالة السلم الدولى .

تصريح الأمم المتحدة

وإذا كانت فكرة النظام العالمى قد نبتت فى تصريح الأطلسى ، فإن اسم « الأمم المتحدة » قد ظهر على العالم ، أول مرة ، فى تصريح الأمم المتحدة (١) . ففى أول يناير سنة ١٩٤٢ ، أعلن ممثلو ست وعشرين دولة ، فى واشنجطن بالولايات المتحدة الأمريكية ، تصريحاً مشتركاً أكدوا فيه إيمانهم بالمبادىء التى قررها تصريح الأطلسى واعتقادهم الراسخ بأن الفوز الكامل على دول المحور أساسى للمحافظة على الحرية والاستقلال وحقوق الانسان . ثم تعهدوا بأن يستخدموا مواردهم كافة

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٢ .

— عسكرية واقتصادية — ضد دول الأعداء ، وبأن يتعاونوا مع بعضهم بعضاً ولا تعقد دولة هدنة أو صلحاً منفرداً مع الأعداء . وأبيح الانضمام إلى هذا التصريح لكل دولة تقدم معونة فعلية فى الحرب ضد الهتلرية وحلفائها .

وقد وقع على هـذا التصريح ممثلو الدول الآتية : الولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية ، اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، الصين ، استراليا ، بلجيكا ، كندا ، كوستاريكا ، كوبا ، تشيكوسلوفاكيا ، دومينيكان ريببليك ، السلفادور ، اليونان ، جواتيمالا ، هايتى ، هندوراس ، الهند ، لكسمبرج ، هولندا ، نيوزيلندا ، نيكاراجوا ، النرويج ، بناما ، بولندا ، جنوب أفريقيا ، يوغوسلافيا .

وانضمت إلى ذلك التصريح بعد توقيعه إحدى وعشرون دولة منها فرنسا ، وقد تم انضمامها فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٤٤ ، وهى من بين الدول التى أصبحت معروفة فى عالم بعد الحرب بالدول الخمس الكبرى الوحيدة التى لم تكن طرفاً أصيلا فى ذلك التصريح بل انضمت إليه انضماماً لاحقاً . كذلك انضمت إليه الكثرة الغالبة من الدول العربية : العراق فى ١٦ يناير سنة ١٩٤٣ ، ثم مصر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٥ ، والمملكة السعودية وسوريا ولبنان فى أول مارس سنة ١٩٤٥ .

تصريح موسكو

ولقد تبين العزم على إنشاء هيئة دولية لحفظ السلام وتحقيق التعاون بين الشعوب، على نحو بيّن واضح فى تصريح موسكو(١) . فقد اجتمع فى موسكو فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٣ ممثلو الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين ليتباحثوا فى الأهداف التى يرمون إلى تحقيقها بعد أن تضع الحرب أوزارها ويشرق السلام على الأرض . وفى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ أعلن « تصريح الدول الأربعة عن الأمن العالمى » المعروف بتصريح موسكو . وفى هذا التصريح أكد ممثلو تلك

(١) المرجع السابق ، ص ١٣ .

الدول عزمهم على التعاون على تحقيق السلام ، وأنهم سيعملون مشتركين على نزع سلاح الأعداء واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الشروط المفروضة عليهم ، وأنهم لن يستخدموا قواتهم العسكرية بعد الحرب فى أراضى دولة أخرى إلا تنفيذاً لهذا التصريح ، وأنهم سيتشاورون مع بعضهم بعضاً ومع الدول الأخرى لوضع تنظيم عام للتسلح .

وورد فى هذا التصريح أول ذكر لما ينبغى أن يكون أساساً للهيئة العالمية المعتزم إنشاؤها ، فنصت الفقرة الرابعة على أن ممثلى الدول الأربعة :

« يعترفون بضرورة أن تنشأ ، فى أقرب وقت مستطاع ، هيئة دولية عامة لصيانة السلام والأمن الدولى ، قائمة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام ، والعضوية فيها مفتوحة لكل هذه الدول ، كبيرة وصغيرة » .

فى هذا النص التاريخى وضعت بذور أحكام عامة أصبحت فيما بعد أسساً ثابتة للأمم المتحدة ومبادىء رئيسية لتوجيه سياستها ونشاطها ، من ذلك المساواة فى السيادة بين الدول كبيرها وصغيرها ، وفتح باب العضوية لجميع الدول المحبة للسلام .

تصريح طهران

وفى أول ديسمبر سنة ١٩٤٣ أصدر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس وزراء المملكة المتحدة ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى تصريحاً أعلنوا فيه تقديرهم المسئولية الملقاة عليهم وعلى سائر الأمم المتحدة ، مسئولية وضع سلم عالمى ترضاه الغالبية العظمى من الشعوب ، وتجنيب الأجيال المقبلة شرور الحرب وويلاتها ، وأكدوا عزمهم على التعاون الإيجابى مع جميع الشعوب الراغبة فى القضاء على الاستبداد والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا مع تلك الشعوب « أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية » (١) .

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٤ .

المبحث الثانى

إعــــداد الميثــــاق

مقترحات دمبرتون أوكس

إثر تلك التصريحات المتلاحقة انتقل مشروع تأسيس الهيئة الدولية من حيز التفكير النظرى إلى نطاق التنفيذ العملى ، فبوحى من آمال الإنسانية فى وضع حد للالتجاء إلى القوة لفض المنازعات الدولية وعلى أساس الإشارات التى وردت فى تلك التصريحات ، عكفت هيئات متعددة ، حكومية وغير حكومية ، فى سائر دول العالم على بحث الأصول التى يمكن أن تبنى عليها مثل تلك الهيئة والمبادىء التى ينبغى ، ويتيسر ، أن تنظم كيانها وتحكم نشاطها .

وأهم ما تمخضت عنه تلك البحوث والدراسـات هو — دون شك — مقترحات دمبرتون أوكس[1] . ففى أغسطس سنة ١٩٤٤ اجتمع فى دمبرتون أوكس — بواشنجطن — ممثلو حكومات الصين والاتحاد السوفيتى والمملكة المتحدة والولايات المتحدة للدخول فى مباحثات تمهيدية عن أسس الهيئة العالمية المزمع إنشاؤها ونظامها ومبادئها . وإذ أن الاتحاد السوفيتى لم يكن إلى ذلك الحين قد أعلن الحرب على اليابان[2] ، فقد تحاشى الاجتماع بالصين — وقد كانت مشتبكة فى حرب مع اليابان — اجتماعاً مباشراً ، ولهذا جرت اجتماعات هـذا المؤتمر على مرحلتين

(١) وزارة الخارجية ، مقترحات دمبرتون أوكس لانشاء هيئة دولية (القاهرة ١٩٤٥) .

(٢) فى اتفاق سرى وقع فى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ ، اتفق ستالين وروزفلت وتشرشل على أن يعلن الاتحاد السوفيتى الحرب على اليابان بعد انتهاء الحرب فى أوربا ، وعلى أن تعاد إلى الاتحاد السوفيتى حقوقه التى انتهكتها اليابان سـنة ١٩٠٤ ، وعلى أن تسـلم إليه جزائر الكوريل ، وعلى أن يحافظ على الحالة الراهنة فى جمهورية منجوليا الشعبية .

أنظر نص الاتفاق فى American Journal of International Law, April 1946, p. 376.

منفصلتين ، أولاها تمت بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى ، وقد استمرت من ٢١ أغسطس سنة ١٩٤٤ إلى ٢٨ سبتمبر من العام نفسه . وجرت الثانية بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والصين واستغرقت المدة من ٢٩ سبتمبر إلى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ .

وكانت ثمرة تلك الاجتماعات ما يعرف بمقترحات دمبرتون أوكس وهى سرد وبيان للأصول التى ينبغى أن تقوم عليها الهيئة المقترح تأسيسها وللأهداف التى ترمى إليها والمبادىء التى تلتزم بها . ولم تكن هذه المقترحات موضوعة فى قالب دستور أو ميثاق يقدم للموافقة عليه بصيغته التى أفرغ فيها ، بل كانت عرضاً عاماً لتلك الأسس والأصول والمبادىء اتفقت وفود الدول الأربعة على عرضها على حكوماتها باعتبارها التوصيات التى أسفرت عنها مناقشاتها فى مؤتمر دمبرتون أوكس ، والتى تقترح أن تكون أساساً للبحث فى مؤتمر عام لاحق يضم الأمم المتحدة جميعاً .

والحق أن مقترحات دمبرتون أوكس كانت تمثل — فى أسسها الجوهرية — قصارى اتفاق الدول الكبرى التى احتملت أعباء الحرب وتضحياتها ، ولذلك كان الرأى عند ذاك أن الإخفاق فى الموافقة عليها مؤداه « عدم إنشاء منظمة دولية عامة على الإطلاق ومن المستحيل أن يتقبل هذا الاحتمال أولئك المهتمون بالقانون الدولى ، أو أولئك الذين يبذلون كل جهودهم للمعاونة على تجنب نشوب حروب جديدة »(١) .

مؤتمر يالتا

وفى الفترة من ٣ إلى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ ، اجتمع فى يالتا ، بالاتحاد السوفيتى ، رئيس الولايات المتحدة ، ورئيس وزراء المملكة المتحدة ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى ، وأصدروا قرارات عدة أهمها :

« لقد عقدنا العزم على أن ننشىء مع حلفائنا فى أقرب فرصة ممكنة هيئة دولية عامة للمحافظة على السلم والأمن . ونعتقد أن هذه الهيئة ضرورية سواء لمنع الاعتداء

(١) Manley O. Hudson, An Approach to the Dumbarton Oaks Proposals, American Journal, January 1945, p. 95.

أو لإزالة الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى قد تؤدى إلى الحرب وذلك بالتعاون الوثيق المستمر بين كافة الشعوب المحبة للسلام »(١) .

كذلك قرر المؤتمرون دعوة مؤتمر من الأمم المتحدة للاجتماع بسان فرنسيسكو يوم ٢٥ أبريل سنة ١٩٤٥ لوضع ميثاق لهيئة دولية على أساس الخطوط الرئيسية التى تبينت إبان المحادثات غير الرسمية فى دمبرتون أوكس ودعيت كل من الصين وفرنسا الى الاشتراك مع الدول الثلاثة المجتمعة فى يالتا ، فى توجيه الدعوة الى ذلك المؤتمر فقبلت الصين ، ولكن فرنسا ولم تكن قد دعيت إلى مؤتمر دمبرتون أوكس اعتذرت عن قبول أن تكون دولة داعية وإن وافقت على الإشتراك فى المؤتمر .

ولمؤتمر يالتا أهمية قصوى فى تاريخ الأمم المتحدة ، ففيه تقرر أصل من أخطر أصولها ومبدأ فى مقدمة المبادىء التى كيفت تطور الهيئة اللاحق وشكلت تاريخ الإنسانية فى فترة ما بعد الحرب الثانية ، وأعنى بهذا المبدأ وذلك الأصل قاعدة اشتراط إجماع الدول الخمس الكبرى ، الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن .

اجتماع لجنة المشرعين

من بين ما قرره مؤتمر يالتا كذلك الدعوة إلى عقد اجتماع من متشرعى الأمم المتحدة لوضع نظام لمحكمة عدل دولية على نمط نظام محكمة العدل الدولى الدائمة . وتطبيقاً لذلك اجتمع فى واشنجطن ، من ٩ إلى ٢٠ أبريل سنة ١٩٤٥ ، ممثلو أربع وأربعين دولة وبحثوا أسس تلك المحكمة والأحكام المنظمة لاختصاصاتها وإجراءاتها وانتهوا إلى اقتراح مشروع نظام أساسى لها .

وقد قدم الوفد المصرى فى اجتماع لجنة المتشرعين بحثاً ، تقرر ضمه إلى أعمال اللجنة ، فصل المقومات الذاتية والمميزات الخاصة التى تستقل بها الشريعة الإسلامية عن غيرها من الشرائع القانونية ، والتى تبوئها مكانها الحق بين النظم القانونية

(١) United Nations Textbook, p. 15.

الرئيسية فى العالم وتجعلها جديرة بأن تمثل ، إلى جانب نظائرها من الشرائع ، فى المحكمة المقترح تأسيسها (١) .

مؤتمر سان فرنسيسكو

وتنفيذاً لما اتفق عليه فى اجتماع يالتا ، دعت الولايات المتحدة ، باسمها وبالنيابة عن المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين ، إلى مؤتمر يتولى وضع ميثاق للأمم المتحدة على أساس مقترحات دمبرتون أوكس . وقد وجهت الدعوة إلى جميع الدول التى أعلنت الحرب على ألمانيا أو اليابان فى تاريخ أقصاه أول مارس سنة ١٩٤٥ ، وتكون قد وقعت تصريح الأمم المتحدة . وقد بلغ عددها ستاً وأربعين دولة منها الدول العربية الآتية : مصر ولبنان وسوريا والعراق والمملكة السعودية ، وكلها ، باستثناء العراق التى أعلنت الحرب على المحور فى ١٦ يناير سنة ١٩٤٣ ، إنما أعلنت الحرب بعد مؤتمر يالتا لكى يتاح لها الاشتراك فى مؤتمر سان فرنسيسكو ، فقامت مصر بذلك فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٥ على حين أن سوريا ولبنان والمملكة السعودية لم تعلنها إلا فى أول مارس سنة ١٩٤٥ . والدول الأخرى هى استراليا ، وبلجيكا ، وبوليفيا ، والبرازيل ، وكندا ، وشيلى ، والصين ، وكولومبيا ، وكوستاريكا ، وكوبا ، وتشيكوسلوفاكيا ، والدمينيكان ريببليك ، وإكوادور ، والسلفادور ، والحبشة ، وفرنسا ، واليونان ، وجواتيمالا ، وهاييتى ، وهوندوراس ، والهند ، وإيران ، وليبريا ، ولوكسمبرج ، والمكسيك ، وهولندا ، ونيوزيلندا ، ونيكارجوا ، والنرويج ، وبناما ، وبراجواى ، وبيرو ، والفيلبين ، وتركيا ، وجنوب أفريقيا ، والاتحاد السوفيتى ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة ، وأراجواى ، وفنزويلا ، ويوغوسلافيا .

وفى اجتماع رؤساء الوفود لتنظيم أعمال المؤتمر ، أعلن مولوتوف رئيس وفد

---

(١) Basdevant, Rapport du Comité des Juristes. — Hafiz Ramadan Pasha, Rapport sur les travaux de la Délegation Egyptienne au Comité des Juristes. — Note sur le Système Juridique Musulman : La Revue Egyptienne de Droit International, 1945, p. 159 et suivant.

الاتحاد السوفيتى أنه تقرر فى مؤتمر يالتا أن تؤيد كل من انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية قبول حكومتى أوكرانيا السوفيتية الاشتراكية وبيلوروسيا السوفيتية الاشتراكية عضوين أصليين فى الهيئة الدولية ، ودعا الدول الأعضاء فى المؤتمر إلى تأييد هذا القرار مشيداً بالكفاح الجبار الذى قامت به هاتان الجمهوريتان فى الحرب ضد النازية ، مشيراً إلى أن دستور الاتحاد السوفيتى يكفل لكل منهما كياناً مستقلا ويخولها حق إنشاء علاقات سياسية مع سائر الدول وحق عقد المعاهدات والاتفاقات الدولية بل والحق فى الانفصال عن الاتحاد إذا شاءت [١] .

وقد أقر المؤتمر بالإجماع طلب جمهوريتى أوكرانيا وبيلوروسيا فاشتركتا فى أعماله ابتداء من ٢٧ ابريل سنة ١٩٤٥ .

وبعد ذلك ضمت الأرجنتين إلى المؤتمر فى ٣٠ ابريل ثم الدنمرك فى ٥ يونيه ، وبذلك بلغ عدد الدول الممثلة فيه خمسين دولة . على أن بولندا ، وقد كانت من الدول التى وقعت تصريح الأمم المتحدة لم تدع إلى المؤتمر ، إذ طلبت تشيكوسلوفاكيا دعوة الحكومة المؤقتة وأيدها فى ذلك وفد الاتحاد السوفيتى ولكن عارضهما وفدا انجلترا والولايات المتحدة لأنه لم يكن قد تم الاتفاق على الاعتراف بالحكومة القائمة حينذاك فى بولندا .

وظل المؤتمر منعقداً من ٢٥ ابريل سنة ١٩٤٥ إلى ٢٥ يونيه من السنة نفسها ، حين أقر بالإجماع ميثاق الأمم المتحدة[٢] وفى اليوم التالى ، ٢٦ يونيه ، وقع ممثلو الخمسين دولة على الميثاق ، وترك بين التوقيعات مكان لممثل بولندا الذى وقعه فيما بعد فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٥ .

---

(١) Department of State, United Nations Conference on International Organization, Selected Documents. (Washington, 1946) p. 17.

(٢) وزارة الخارجية ، ميثاق الأمم المتحدة (القاهرة ١٩٤٥) .

المبحث الثالث

بدء العمـــل بالميثاق

اللجنة التحضيرية

تشترط المـادة العاشرة بعد المائة من الميثاق الذى انتهى الاتفاق عليـه لبدء العمل به أن تتم الدول الخمسـة الـكبرى : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين والمملكة المتحدة وفرنسا ، وغالبية الدول الأخرى الموقعة على الميثاق إيداع وثائق تصديقها عليه لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، الأمر الذى يستنفد وقتاً قد يطول وبالتالى يتأخر تأسيس الهيئة الدولية المرموقة . لهذا وضعت «ترتيبات مؤقتة »[1] تقضى بإنشاء « لجنة تحضيرية » من ممثل عن كل دولة من الدول الموقعة على الميثاق ، يكون مقرها لندن ويعهد إليها بمهمة التحضير لانعقاد الدورة الأولى للهيئات الرئيسية للأمم المتحدة ، والتمهيد لإعداد الأمانة العامة للهيئة ، ويتفرع عنها لجنة تنفيذية تقوم بعمل اللجنة التحضيرية أثناء عدم انعقاد هذه الأخيرة .

وقد انعقدت اللجنة التنفيذية فى لندن فى ١٦ أغسطس سنة ١٩٤٥ واستمر اجتماعها حوالى الشهرين وضعت فى خلالها تقارير محتوية توصياتها بشأن الترتيبات اللازمة لإخراج الأمم المتحدة إلى حيز الوجود ، وأوصت اللجنة التحضيرية بالموافقة عليها . وقد اجتمعت هذه اللجنة فى الفترة من ٢٦ نوفمبر إلى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٤٥ ، ووضعت تقريراً عاماً ضمنته توصياتها الخاصة بإنشاء الأمم المتحدة [2] .

وفى هذه الأثناء كانت الدول الخمس الـكبرى وغالبية الدول الموقعة على الميثاق ،

---

(١) وزارة الخارجيـة ، الترتيبات المؤقتة التى وضعتها الحـكومات الممثلة فى مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية (القاهرة ١٩٤٥) .

Selected Documents, p. 987. (٢)

قد أودعت وثائق تصديقها عليه لدى حكومة الولايات المتحدة ، فبدأ العمل بالميثاق اعتباراً من ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، وافتتح أول دور انعقاد للجمعية العامة للأمم المتحدة فى لندن فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ ، وهكذا استهلت الإنسانية طوراً جديداً من تاريخها من أوضح مميزاته محاولة إقامة العلاقات الدولية على أسس مقررة قوامها القانون والتعاون والسلام .

الهيكل الرئيسى للأمم المتحدة

لميثاق الأمم المتحدة خصيصة مميزة هى « وصفه المزدوج ، كتصريح وكدستور . فهو بوصفه تصريحاً ، اتفاق ملزم للدول الموقعة عليه بالسعى معاً لأهداف سامية ولاتباع معايير متفق عليها من الخلق الدولى . والميثاق ، بوصفه دستوراً ، ينشىء هيئات أربعة يمكن بها بلوغ هذه الأهداف وصيانة تلك المعايير . فوظيفة الميثاق الأولى خلقية ومثالية ، ووظيفته الثانية واقعية وعملية » (١) .

والأداة التى يؤسسها الميثاق للنهوض بتبعة صيانة السلام العالمى ودفع التقدم الإنسانى إلى الأمام فى سائر الميادين ، أداة مركبة ، تتكون أساساً ، على ما تقرر المادة السابعة من الميثاق ، من هيئات رئيسية ستة هى الجمعية العامة ، ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة . وقد عدد الميثاق هذه الهيئات الرئيسية تعداداً على سبيل الحصر ، فلا يجوز فى ظل أحكامه القائمة أن تنشأ هيئات رئيسية أخرى . يؤكد ذلك أن الفقرة الثانية من المادة ذاتها تنص على أنه « يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى » ، وهو نص قاطع الدلالة على أن ما يجوز إنشاؤه إنما هو هيئات ثانوية ، أى فرعية أو تبعية ، لا تقف على قدم المساواة مع الهيئات الرئيسية التى عددتها الفقرة الأولى على سبيل الحصر .

---

(١) Edward R. Stettinius, Jr. The United Nations Charter as Declaration and as Constitution, Revue Egyptiénne, 1945, Documents, p. 146.

وإنه وإن كان التعداد الذى أوردته المادة للهيئات الرئيسية يوهم بأنها كلها سواء فى مقامها الدستورى المستمد من وصفها بأنها رئيسية ، فإن نصوص الميثاق التى تنظم كل واحدة من تلك الهيئات وتحدد سلطاتها وتعين اختصاصاتها ، وكذلك التجارب التى مرت بها فخلقت سوابق يعتد بها وتقاليد يستند إليها ، كل هذه تقطع بأن هناك تفاوتاً كبيراً بين تلك الهيئات الرئيسية ذاتها من حيث طبيعة الاختصاص ونطاقه وسلطة التصرف ومداها وتكشف عن الدور الرئيسى الذى تؤديه الجمعية العامة كهيئة مركزية تتفرع عنها وترتبط بها الهيئات الرئيسية الأخرى . وجدير بالذكر فى هذا الصدد أنه بعد أن كانت إدارة الاستعلامات العامة بالأمم المتحدة تنشر رسماً لكيان الهيئة يمثل الهيئات الرئيسية على مستوى أفقى واحد ، أخذت منذ أواخر سنة ١٩٤٧ تنشر رسماً آخر فى شكل تكوين آلى العجلة الوسطى منه هى الجمعية العامة وتدور حولها الهيئات الرئيسية الأخرى على نحو يظهر ربطها إلى الجمعية العامة (١) .

---

(١) أنظر الرسم فى الصفحة الثانية من United nations Yearbook, 1948 - 1949.

الفصل الثانى

الأهداف والمبادىء

للأمم المتحدة أهداف تسعى إليها وتعمل على تحقيقها ، وفى سعيها هذا تلتزم مبادىء معينة وتتقيد بها ، وهذه المبادىء وتلك الأهداف يذكرها الميثاق فى صدره ، على نحو إجمالى لا يعوزه البيان وإن أعوزه التحـديد فى كثير من الأحيان . وقد أجمل حضرة صاحب المعالى الدكتور عبد الحميد بدوى باشا ، رئيس وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو ، تلك المبادىء والأهداف فى قوله : « أما المقـاصد والمبادىء فتجدون سداها ولحمتها السلم والأمن الدولى ، تارة فى صورة قريبة عند الإشارة إلى حفظهما وطوراً فى صورة بعيدة عند الكلام فى التعاون فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، من حيث إن هـذه الشئون ، إذا صلحت استقام السلم والأمن ولم يكن ثمت ما يهددهما وإنها إذا فسدت اضطرب حبله وانهار ركنه .

وهذه المقاصد والمبادىء تترجم عن التحرر من الخوف والتحرر من العوز اللذين نادى بهما المغفور له الرئيس روزفلت ، وليست مجرد ألفاظ يطرب لها أو يبتغى بها أن تهز النفوس أو تحرك المشاعر ، بل هى حقائق واقعة يراد بها أن تكون التزاماً للدول وعهداً عليها ، تقاس به تصرفاتها ويحكم به على أعمالها ، وهى فى الوقت نفسه بيان مدى وظائف الهيئة وفروعها وحدود سلطاتها » (١) .

---

(١) وزارة الخارجية : بيان حضرة صاحب المعالى عبد الحميد بدوى باشا ، وزير الخارجية ورئيس وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسيسكو (القاهرة ١٩٤٥) ص ٤ .

المبحث الأول

الأهداف

تبسط المادة الأولى الأهداف التى ترمى إليها الأمم المتحدة معددة منها أربعة تشمل فى الحق جميع صنوف النشاط الدولى فى شتى ميادين العلاقات الانسانية ، حتى ليصعب أن يتصور الانسان وجهاً من وجوه العلاقات الدولية لا يندرج فى عموم ذلك التعداد . تلك الأهداف هى :

أولا — حفظ السلم والأمن الدولى .

هذا أول أهداف الهيئة ، أو هو بحق علة وجودها وحكمة الاتفاق على إنشائها ، فالهيئة إنما أنشئت ، ابتداء وأساساً ، لإقرار السلام العالمى وتجنيب الإنسانية شرور الحرب وويلاتها . وهذا الهدف الأول يقرر الأساس الذى تقوم عليه الأمم المتحدة وهو « الأمن الجماعى » أى تركيز مسئولية حفظ السلم العالمى فى المجتمع الدولى بمجموعه ، متضامناً على احتمال تبعاته وتحقيق مقتضياته .

والسلم الذى تعنى الهيئة بتدعيمه والمحافظة عليه هو السلم الدولى ، أى علاقات السلام بين دولتين أو أكثر ، ولهذا يمتنع على الهيئة أن تتدخل فى أية اضطرابات داخلية أو حرب أهلية . على أنه إذا أثارت مثل تلك الاضطرابات بأحداثها أو معقباتها تعارضاً فى المصالح يخشى أن تتأثر به العلاقات القائمة بين بعض الدول ، فلا شك فى أن هذا يكون من قبيل الحالات التى تعمل الهيئة على إزالة أسبابها ، إقراراً للسلم ومحافظة عليه . وذكر « الأمن » فى هذا الصدد يوحى إلى النفس بأن الهدف الحق الذى رما إليه واضعو الميثاق هو خلق الجو العالمى الذى لا تتجنب فيه الحروب فحسب ، بل ويستأصل منه أى شعور بالخوف من خطر الحرب نتيجة مجهود إيجابى منظم يزيل أسبابه وعوامله ويشيع الطمأنينة والسلام بدلا منه .

وبعد أن ذكرت المادة الأولى هذا الهدف الرئيسى للأمم المتحدة أضافت أنه

« تحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولإزالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها » . والفضل فى الإشارة إلى مبادىء العدل والقانون الدولى ، الواردة فى هذه المادة ، مرده إلى وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو ، ذلك : « أن مصر وبعض الدول الأخرى ألحّ فى أن يشار فى المقاصد إلى أن الهيئة تعمل على تحقيق هذا المقصد — حفظ السلم والأمن — وفقاً لمبادىء العدالة والقانون الدولى . وإجابة لرغبات تلك الدول تقدمت الدول الداعية بتعديل للفقرة الأولى من المادة الأولى يقضى بإضافة ترد بعد جملة « والتذرع بالوسائل السلمية » فيجعلها كالآتى « التذرع بالوسائل السلمية — مع مراعاة مبادىء العدل والقانون الدولى لتسوية المنازعات الدولية » ولكن مصر حرصت على أن تكون الإشارة إلى هذه المبادىء فى صدر الفقرة الخاصة بقصد حفظ السلم والأمن فتبدأ بقولها إن مقاصد الأمم المتحدة هى المحافظة على السلم والأمن الدولى وفقاً لمبادىء العدل والقانون . وقدمت تعديلا فى هذا المعنى قصدت به وصل حفظ السلم بتلك المبادىء حتى تستوحيها الهيئة فى أعمالها جميعاً . على أن اللجنة الفنية بعد مناقشة طويلة لم توافق على هذا التعبير إزاء معارضة الدول الداعية .

وجددت مصر المناقشة فى هذا التعديل عندما عرض تقرير اللجنة الفنية على اللجنة العامة فى جلستها العلنية ولكن مسعاها لم يكلل بالنجاح .

على أن اللجنة وإن رفضت التعديل المصرى فهى لم تقبل تعديل الدول الداعية على علاته ، بل استبدلت جملة « وفقاً لمبادىء القانون والعدل » بجملة « مع مراعاة مبادىء القانون والعدل » فى الموضع الذى اختارته الدول الداعية لهذه الجملة الأخيرة . ولا نزاع فى أن الصيغة التى أقرتها اللجنة آكد فى التعبير عن المعنى المطلوب »[١] .

---

(١) وزارة الخارجية : تقرير عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى المنعقد فى سان فرنسسكو (القاهرة ١٩٤٥) ص ٣ .

ثانياً — إنماء العلاقات الودية بين الأمم .

هـذا هدف ثان من أهداف الأمم المتحدة ، وقد وضع فى سان فرنسسكو فى صيغة ذات أهمية كبرى ، كما يتبين من نص الفقرة الثانية « إنماء العـلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبـدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لـكل منها تقرير مصيرها وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام » . فالعـلاقات الطيبة بين الأمم لا يمكن أن تقوم على أسـاس القهر والعدوان أو على أساس الاستغلال والاستعمار إنما تقوم على أساس المساواة المتبادلة والحرية الـكاملة وفى مقدمتها حرية تقرير المصير .

ثالثاً — تحقيق التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية عامة .

أهداف الأمم المتحدة ليست مقصورة على حفظ السلم وتسوية المنازعات وما يتصل بذلك من مسائل ذات طبيعة سياسية بل يعدوها إلى تهيئـة الجو الدولى الصالح لتعاون الانسانية فى كل ما يعزز مكانة الفرد ويرفع قدره ويحسن مستواه الاقتصادى والاجتماعى ومن ثم يهيىء مقومات العلاقات السلمية بين الأمم . وإنما يكون ذلك ، كما تقرر الفقرة الثالثة من المادة الأولى « بتحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » .

رابعاً — جعل الأمم المتحدة مركزاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة . وليس المقصود بهذا المقر المـكانى للهيئة بل المقصود هو الهيئة ذاتها باعتبارها أداة مركزية للدول الأعضاء توفق بين سياساتهم وتقرب من مصالحهم وتنسق خططهم حتى لا تتضارب مع بعضها بعضاً فتسىء إلى العلاقات الودية بين الأمم أو تثير اضطراباً فى السلم الدولى .

= أنظر لذلك M. Chakste, Justice and Law in the Charter. American Journal, July 1948, p. 590.

المبحث الثانى

المبـــادىء

بعد أن عددت المادة الأولى أهداف الأمم المتحدة ، سردت المادة الثانية المبادىء التى تعمل الهيئة وأعضاؤها وفقاً لها فى سعيها إلى تلك الأهـداف . فالمبادىء هى قواعد السلوك التى تلتزم بها الهيئة ويلتزم بها الأعضاء فى جهودهم لتحقيق المقاصد التى عينتها المادة الأولى . وتلك المبادىء هى :

أولا — المساواة فى السيادة بين الأعضاء .

تقرر هذا المبدأ أولا فى تصريح موسكو ثم تأكد فى مقترحات دمبرتون أوكس . غير أنه كان فى هـذه المقترحات أوسع نطاقاً إذ ينسحب إلى جميع الدول المحبة للسلام (١) ، ومن ثم كان ينتفع به الأعضاء وغير الأعضاء على حد سواء . وفى مؤتمر سان فرنسسكو حد من ذلك الشمول فقصر على الأعضاء دون غيرهم . وقد أقر المؤتمر تفسيراً لهذا المبدأ مذكرة فحواها أن عناصره هى :

(١) أن الدول متساوية قانوناً .

(٢) أن كل دولة تتمتع بالحقوق اللصيقة بالسيادة الـكاملة .

(٣) أن شخصية الدولة مصونة ، وكذلك سلامة إقليمها واستقلالها السياسى .

(٤) أن على الدولة ، فى ظل النظام الدولى ، أن تؤدى بإخلاص واجباتها والتزاماتها الدولية (٢) .

---

(١) مقترحات دمبرتون أوكس ، الباب الثانى : المبادىء .

(٢) Selected Documents, p. 483.

ولكن إلى أى حد يتفق مبدأ السيادة مع الالتزامات التى يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء ؟ لا شك أن كثيراً من أحكام الميثاق تعد توكيداً لمبدأ السيادة وإعمالا له ، ولعل فى مقدمة هذه الأحكام ما تنص عليه الفقرة السابعة من المادة الثانية وهو المبدأ الخاص بعدم تدخل الأمم المتحدة فى الشئون الداخلية لدولة ما . ومنها كذلك ما يقوم عليه الميثاق من أن قرارات الأمم المتحدة — كقاعدة عامة — هى محض توصيات للدول الأعضاء ، وأن تقرير أية التزامات جديدة رهن بموافقتها عليها ، وأن لها حق الانسحاب من الهيئة إذا ارتأت ضرورة ذلك .

غير أن الميثاق ، مع ذلك ، يشمل أحكاماً تتعارض جلياً مع مبدأ المساواة فى السيادة وإن كان نطاق هذه الأحكام محدداً تحديداً ثابتاً قاصراً على ما يتخذ ، استناداً إلى الفصل السابع ، من الأعمال فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان ، فإن ما يصدره مجلس الأمن من قرارات فى تلك الحالات ملزم للأعضاء جميعاً حتى ولو لم يوافقوا عليها ، ما دامت قد صدرت بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمن بما فيهم الأعضاء الخمسة الدائمون . ومثل هذا الحكم ينتقص دون نزاع من مبدأ المساواة القانونية فى السيادة ، ولكن الحق أن الواقع الدولى يبرره فالأحكام القانونية فى هذه الحالات تخضع للمقومات الفعلية الدولية . فالمساواة القانونية فى السيادة ، لا تتضمن إطلاقاً الاعتراف بالمساواة بين الدول فى وزنها السياسى أو قدرها الدولى وأى وهم من هذا القبيل يجنح إلى عالم المثالية التى لا تتجاوب مع حقائق الحياة الدولية . وتخويل الدول الخمسة الكبرى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين والمملكة المتحدة وفرنسا ، عضوية دائمة فى مجلس الأمن إنما هو إقرار بهذا الواقع ألا وهو تباين الدول فى وزنها الدولى بالرغم من المساواة بينها قانوناً فى السيادة .

ثانياً — أداء الالتزامات مقابل التمتع بالمزايا .

تقرر الفقرة الثانية من المادة الثانية هذا المبدأ إذ تنص على أنه « لكى يكفل

أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » .

وواضح أن هذا المبدأ مستمد من القواعد العامة ، ولعل أظهر تطبيق له هو ما ورد فى المادة التاسعة عشر عن حرمان الأعضاء حق التصويت فى الجمعية العامة إذا تأخروا — على نحو معين — عن سداد اشتراكات العضوية المستحقة عليهم .

ثالثاً — تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية .

هـذا المبدأ أساس جوهرى لأى تنظيم للعلاقات الدولية ، فإن أية هيئة دولية من طراز الأمم المتحدة إنما تنشأ أصلا لتزويد الدول بالأداة التى يمكنها الالتجاء إليها لفض منازعاتها بالطرق الودية . وقد تقرر هذا المبدأ أول الأمر فى مقترحات دمبرتون أوكس ، ثم زيدت عليه إضافتان هامتان فى مؤتمر سان فرنسسكو ، فوصفت المنازعات بوصف « دولية » وبهذا استبعدت الخلافات الداخلية من نطاق هذا المبدأ وهو ما يتسق مع الهدف لأول من أهداف الأمم المتحدة على ما رأينا ، ويؤكده المبدأ السابع — الخاص بعدم التدخل فى الشئون الداخلية — على ما سنرى . والإضافة الثانية خاصة بكلمة « العدل » وبذا أصبحت التسوية السلمية مشروطة بأن تتم « على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر » ، حتى لا ينصرف مدلول المادة إلى المساومات السياسية التى تقر السلم والأمن ، مؤقتاً ، على حساب العدالة والحقوق الدولية .

رابعاً — الامتناع عن الالتجاء إلى القوة فى العلاقات الدولية .

هذا المبدأ هو الآخر أساس لا غنى عنه لأى تنظيم دولى وهو مكمل للمبدأ السابق ومرتبط به . فتسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ينطوى بالضرورة على التخلى عن الالتجاء إلى القوة فى تسوية تلك المنازعات . وقد قررت الفقرة الرابعة هذا المبدأ فى نصها على أنه « يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة وعن استخدامها ، ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » . وهو نص شامل

لا يحرم فحسب الاستخدام الفعلى للقوة ، بل والتهديد باستخدامها أيضاً . ويلاحظ بعض الشراح فى صدد هذا النص : أنه « قد يكون الضغط ، أو محاولة الضغط ، بوسائل اقتصادية أو نفسية غير مرغوب فيه أو مناقضاً لمقاصد الأمم المتحدة ، ولكن هذا النص لا يشمله » (١) .

وإدراج هذا المبدأ بين مبادىء الأمم المتحدة خطوة كبرى تتقدم بها هذه الهيئة على عصبة الأمم التى لم يكن يفرض عهدها أى التزام بالامتناع عن استخدام القوة أو عن التهديد باستخدامها .

خامساً — معاونة الأمم المتحدة والامتناع عن مساعدة الدول المخالفة .

تفرض الفقرة الخامسة التزاماً عاماً بأن « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع » .

سادساً — سير الدول غير الأعضاء على هذه المبادىء حفظاً للسلم .

تنص الفقرة السادسة على أن « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » وبهذا يفرض الميثاق على الهيئة التزاماً يتعلق بدول ليست أعضاء فيها ، ودون رضا سابق من هذه الدول بقبوله أو اشتراط لرضاها اللاحق به . ولذلك فهذا الالتزام لا يقيد ، وفقاً للمذهب السائد وهو أن المعاهدات لا تلزم غير أطرافها ، الدول غير الأعضاء . ولكن الظاهر أن المجتمع الدولى يمر بتطور عميق فى هذا الشأن فإن التسليم بأن الأمن الدولى وحدة لا تتجزأ ، وأن وقوع إخلال به فى جانب من جوانب المعمورة يكون له صداه فى سائر الجوانب ، يحدو بالدول إلى الاتجاه لقبول هذا المبدأ الجديد الذى تقرره هذه المادة ومن

---

(١) Goodrich & Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and Documents (Boston, 1949) p. 104.

ثم يذهب بعض الشراح إلى أن هـذه الفقرة ملزمة للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة (١) .

سابعاً — عدم التدخل فى السلطان الداخلى للدول .

تقرر الفقرة السابعة مبدأ من أهم المبادىء التى تلتزم بها الأمم المتحدة وأبعدها أثراً فى سياساتها وتصرفاتها ، وهو مبدأ يحظر على الهيئة التدخل فيما يعد من السلطان الداخلى للدول .

وقد تضمنت مقترحات « دمبرتون أوكس » نواة هذا المبدأ فيما قررته من أن ما أوردته تلك المقترحات من وسائل التسوية السلمية للمنازعات لا تسرى على الحالات أو المنازعات التى تنشأ بسبب أمور تدخل بحكم القانون الدولى فى السلطان الداخلى للدولة ذات الشأن ، وبذلك كان حكم هذا المبدأ قاصراً على تقييد أعمال مجلس الأمن دون غيره من فروع الأمم المتحدة . وفى مؤتمر سان فرنسسكو اقترحت الدول الداعية نقل هـذا النص إلى الفصل الخاص بالمبادىء لـكى يكون مبدأ عاماً يسرى على جميع وجوه نشاط الهيئة وسائر فروعها . ومما يلفت النظر أن من الدوافع القوية إلى هذا التغيير فى موضع ذلك التحفظ العام ، هو الرغبة فى الحد من نفوذ الأمم المتحدة فى الشئون الاقتصادية للدول الأعضاء . وقد عبر مندوب الولايات المتحدة فى المؤتمر عن تلك الدوافع صراحة إذ قال إنه يرمى بهذا النص إلى الحيلولة دون أن تتغلغل الهيئة فى النظام الاقتصادى والحياة الداخلية للدول الأعضاء . وبسطت اللجنة المختصة فى المؤتمر مبررات ذلك التحفظ فى قولها :

« تتولى الهيئة التى ننشئها ، بمقتضى هذا الميثاق ، وظائف أوسع نطاقاً من

---

(١) يذكر Kunz أن Kelsen يذهب هـذا المذهب ، ويضيف أنه لعل المحاولة الوحيدة لتطبيق هذا المبدأ هى التى وردت فى مشروع معاهدة تحريم القنابل الذرية التى قدمها الاتحاد السوفيتى سنة ١٩٤٦ إذ تنص صراحة على أن تلتزم بها الدول جميعاً سواء كانت أعضاء فى الأمم المتحدة أو لم تكن .

Josef L. Kunz, Revolutionary Creation of norms of International Law. American Journal, January 1947, p. 119.

الوظائف التى كانت تقوم بها عصبة الأمم ، أو أية هيئة دولية أخرى ، بل أوسع مما رمى إليه فى دمبرتون أوكس ولا سيما بالنسبة إلى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولذلك فإن الاتجاه إلى تزويد الأمم المتحدة باختصاص واسع ، اتجاه سليم . على أن هنــاك ، من ناحية أخرى ، ضرورة لــكفالة أن لا تجاوز الأمم المتحدة الحدود المقبولة أو تعدو القيود المفروضة ، وهذه الضرورة هى التى تدعو إلى إقرار المبدأ السابع (المادة الثانية فقرة سابعة) كضابط لتعيين نطاق اختصاصات الهيئة ولتنظيم أدائها لوظائفها » (١) .

وتتبين طبيعة التحفظ ومدلوله ومداه من نص الفقرة السابعة التى تقرر أنه :

« ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون أساساً من السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصــل السابع » . فالنص يقرر قيداً عاماً على الأمم المتحــدة يشمل جميع وجوه نشاطها ثم يورد استثناء من هذا القيد العام خاصاً بتدابير القمع التى يقررها مجلس الأمن . وللقيد العام جانبان ، فهو من جانب يحظر على الأمم المتحدة أن تتعرض للشئون الداخلية للدول الأعضاء ، وهو من جانب آخر يحل الدول الأعضاء من الالتزام بعرض تلك الشئون على الهيئة . وهذا القيد ، على ما هو واضح ، مقرر لصالح الدول الأعضاء حماية لمظاهر سيادتها الداخلية وهيمنتها على شئونها الخاصة ، فليس هناك إذن ما يحول بينها وبين أن تلجأ هى نفسها إلى الهيئة طالبة عونها أو مساعيها فى تناول أو تسوية مثل تلك الشئون ، وإن كان مثل هذا الفرض بعيد الوقوع ، فى الظروف القومية والدولية السائدة .

والمسائل التى يحظر التدخل فيها هى تلك التى « تكون أساساً من السلطان الداخلى لدولة ما » . وفى هذا يفترق الميثاق افتراقاً جوهرياً عن عهد عصبة الأمم ، الذى كان يقضى فى المادة الخامسة عشر ، فقرة ثامنة ، بحظر التدخل فى الشئون التى تكون من « السلطان الداخلى وحده لدولة ما » . ففى حين كان عهد العصبة يشترط

(١) Selected Documents, p. 501.

أن تكون المسألة خاضعة للاختصاص الداخلي دون غيره ، أى تشملها ولايته من جميع جوانبها ، يكتفى الميثاق بأن تكون المسألة ، أساساً ، خاضعة للاختصاص الداخلى كى يمتنع على الأمم المتحدة التدخل فيها . « وعلى ذلك قد تفقد مسألة ما (الجنسية مثلا) وصفها كمسألة خاضعة للاختصاص الداخلى وحده إذا عقدت بشأنها معاهدة ، ولكنها تستمر أساساً خاضعة للاختصاص الداخلى . وعلى أساس هذا المعيار استندت محكمة العدل الدولية الدائمة لتقرر ، فى فتوى أصدرتها ، أن وجود نصوص تعاقدية دولية فى شأن مراسيم الجنسية فى تونس ومراكش كاف لاستخلاص أن تلك المسألة غير خاضعة للاختصاص الداخلى وحده . والموقف ، فى ظل الميثاق ، مختلف كل الاختلاف . فقيام معاهدة غير كاف فى ذاته ، لأن المسألة قد تظل أساساً فى الاختصاص الداخلى للدولة على الرغم من وجود معاهدة منظمة لها » (١) .

وواضح أن مجرى تطور العلاقات الدولية نتيجة تشابك المصالح الانسانية وترابطها وتأثير بعضها على بعض ، يدفع بالكثير من المسائل الهامة إلى قطاع مشترك بين منطقتى الشئون الداخلية والشئون الخارجية ، وتنكمش منطقة الاختصاص الداخلى البحت رويداً رويداً إذ أصبح لكل أمر يدخل فى نطاقها رجعاً وصدى فى العلاقات الدولية . وقد تبين ذلك على نحو جلى فى حالات عدة بحثتها الأمم المتحدة . فقد دفعت بعض الدول بأن طبيعة حكومة فرانكو فى أسبانيا ، أو التغيير الذى أدخل على نظام الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ، أو الظروف الداخلية العامة فى اليونان ، أو معاملة الهنود فى جنوب أفريقيا ، . . كل هذه شئون داخلية لا يجوز للأمم المتحدة التعرض لها . ولكن هذه الدفوع لم تمنع الهيئة من نظر تلك المسائل وإصدار ما عنّ لها من توصيات أو قرارات فى شأنها ، دون أن تفصل فصلا أصلياً فى الدفع وأساسه أو تضع مقاييس وضوابط لتحديد الاختصاص الداخلى وبيان نطاقه .

والقيد الذى يقرره نص الفقرة السابعة « لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة

---

(١) Joseph Nisot, Art. 2, Par. 7 of the United Nations Charter. American Journal, October 1949, p. 776.

فى الفصل السابع » ومن ثم فلا يمكن الاستناد إلى ذلك القيد لإلغاء أو وقف تدابير القمع التى يتخذها مجلس الأمن أداء لوظيفته فى منع الحروب وإقرار السلم . والحق أن تقرير هذا الاستثناء من القيد العام كان أمراً ضرورياً للابقاء على فاعلية الهيئة فى مقاومة العدوان وحفظ السلام ، وإلا تعرضت رسالة الأمم المتحدة للشلل والانهيار .

ويلاحظ بعض الفقهاء فيما يتعلق بالتدخل ، « أن السوابق فى الأمم المتحدة وكذلك صياغة الفقرة الثانية من المادة السابعة ، واضحة فى أنها لا تخلع على لفظة « تدخل » تفسيراً فنياً ضيقاً . فالمناقشة ليست تدخلا ، ولكن إنشاء لجنة تحقيق ، وإبداء توصية ذات صفة إجرائية أو موضوعية ، واتخاذ قرار ملزم ، يعد تدخلا من هذا القبيل . وتفسير التدخل بأنه الضغط يؤدى إلى قصر تطبيق هذه الفقرة على حالات استثنائية ، وهو أمر لم يرده واضعو الميثاق »(١) .

والذى يبدو لنا أن من العسير التعميم فى هذا الميدان ، أو رد تلك السوابق إلى مبادىء عامة وتأصيلها ، فالعوامل السياسية الواقعية تتحكم فى تكييف كل عمل أو خطوة ما ، من حيث كونه تدخلا أو لا ، تحكما يكاد يكون شاملا لا سيما فى هيئة قوامها سياسى بحت مثل مجلس الأمن .

المبحث الثالث

ديباجة الميثاق

كانت مقترحات دمبرتون أوكس خلواً من أية مقدمة أو ديباجة تمهد للأحكام التنظيمية التالية ، ولكن كثيراً من الوفود فى مؤتمر سان فرنسسكو طالبت بوضع ديباجة للميثاق وأقر المؤتمر هذا الاتجاه فوضعت الديباجة ونصها :

---

(١) Goodrich & Hambro, p. 120.

« نحن شعوب الأمم المتحدة

وقد آلينا على أنفسنا

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى جلبت على الانسانية مرتين فى خلال جيل واحد أحزاناً يعجز عنها الوصف ،

وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأطفال والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ،

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى ،

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدماً ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .

وفى سبيل هذه الغايات اعتزمنا :

أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً فى سلام وحسن جوار ،

وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى ،

وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة ،

وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب ،

وقد قررنا :

أن نوحد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض ،

ولهذا فإن حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين فى مدينة سان فرنسسكو ، الذين قدموا وثائق التفويض المستوفية للشرائط ، قد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هذا ، وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى (الأمم المتحدة) » .

وجلى من نص هذه الديباجة ، أنها تتضمن كثيراً من الأغراض والمبادىء التى فصلت فى الفصلين الأول والثانى من الميثاق ، وإن كانت هى تتميز بأسلوبها المتلىء

حرارة ، الناضح بما كان يعمر قلوب واضعيها من آمال عميقة فى الأمن والسلام ومن مثل عليا ترنو إلى تقدم مطرد للانسانية . وقد اعترف تقرير اللجنة التى وضعت الصيغة النهائية للديباجة بهذا التداخل بينها وبين هذين الفصلين ، إذ ورد فيه أنه : « كان من العسير جداً ، بل من المستحيل عملا ، التفرقة على نحو محدد واضح بين ما ينبغى إدراجه ضمن الأغراض أو المبادىء أو الديباجة . فأى فكرة أو مبدأ يمكن أن توضع تحت أحد هذه التقسيمات دون صعوبة كبيرة . وبالفعل حولت مسائل ، كثيرة خلال المناقشات ، من الأغراض إلى المبادىء لتستقر انتهاء فى الديباجة .

على أنه كان من المفهوم والمتفق عليه :

(ا) أن الأغراض هى حكمة قيام الهيئة . فهى جماع الأهداف المشتركة التى التقت عندها أفكارنا ، ومن ثم فهى المقصد الذى تؤمن به الدول الموقعة على الميثاق . هذه الأغراض هى محك فاعلية الهيئة .

(ب) إن الفصل الخاص بالمبادىء ينتظم المبادىء والأساليب التى تسعى الهيئة على مقتضاها إلى تحقيق الأغراض المشتركة .

(ج) إن الديباجة تفصح عن البواعث والدوافع التى جمعتنا سوياً على هذا الميثاق وحفزتنا إلى الاتحاد ، إرادة وجهداً ، وإلى تنسيق وتنظيم سعينا الدولى لبلوغ قصدنا العام » (١) .

ومن الظواهر الجديرة بالتسجيل فى هذه الديباجة استهلالها بعبارة « نحن شعوب الأمم المتحدة » ، محتذية فى هذا نهج دستور الولايات المتحدة الأمريكية . وتعد هذه السابقة « تجديداً هاماً بالنسبة إلى العرف الذى كان سائداً ، واحتذاه عهد عصبة الأمم ، والذى كان يقضى بالاشارة إلى الدول أو حكوماتها كأطراف فى مثل هذه الاتفاقيات الدولية . على أنه كان من المتعين مع ذلك الاعتراف بأنه وإن كان الميثاق

---

(١) Selected Documents, p. 478.

يرمى إلى التعبير عن ارادة الشعوب ، فإن الاتفاقية الفعلية هى بالضرورة قائمة بين حكومات . ولذلك تختتم الديباجة بالإشارة إلى اتفاق الحكومات على الميثاق »[١] .

وللديباجة من القوة القانونية ما يعدل القوة التى لأى نص آخر فى الميثاق على ماهو وارد صراحة فى الأعمال التحضيرية فى مؤتمر سان فرنسسكو « فأحكام الميثاق ، وهى كل لا يتجزأ كما هو الشأن فى أى أداة قانونية ، متساوية فى قيمتها القانونية وفى قوة إعمالها »[٢] . وقد أحالت الجمعية العامة إلى الديباجة فى صدر قرارات عدة اتخذتها فى مسائل هامة . مثال ذلك قراراها الخاصان باليونان (٢١ أكتوبر سنة ١٩٤٧) وبالدعاية ضد السلام (٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧)[٣].

---

(١) Goodrich & Hambro, p. 89.

(٢) Selected Documents, p. 490.

(٣) General Assembly, Resolutions 109 (II) & 110 (II).

الفصل الثالث

العضوية

أفصحت مقترحات دمبرتون عن اتجاه واضعيها إلى الأخـذ بفكرة أن تكون الهيئة الدولية المقترحة هيئة محدودة العضوية لاعالمية ، أى أنها لاتشمل بالضرورة كل الدول القائمة فى العالم . وكان هناك تيار قوى مضاد لهـذا الاتجاه ، يرمى إلى اعتناق مذهب العالمية فى الهيئة منذ نشأتها ، حتى لايترك مجال لنشوء هيئات دولية أخرى منافسة لها ، وحتى يكفل لمبادىء الهيئة وأغراضها أن تتحقق فى جميع أنحاء العـالم لا فى هذا الجزء أو ذاك دون غيره . مثال ذلك ما نودى به من أن : « تكون الهيئة الدولية العامة عالمية ، لا لأن هذا أمل يهدف إليه ، بل لأنه فكرة جوهرية . فبذلك تكون كل الدول القائمة ، فى أى وقت ، داخلة فى الهيئة ، ويقع على كل دولة الالتزامات العـامة بحفظ السلم التى يقررها الميثاق . ويحق لـكل دولة أن تمثل فى الجمعية ، على أن يكون ممثلوها هم أولئك المعتمدون من الحـكومة المعترف بها . وبذلك لا تشجع أية دولة أو دول تركت خارج الهيئة على تكوين هيئة أخرى منافسة أو معادية . بل تصبح كل الدول فى المجتمع الدولى أعضـاء فى الهيئة الدولية العامة ، ويصبح ميثاقها القانون الأساسى لهذا المجتمع » (١) .

وقد أيدت وفود كثيرة فى مؤتمر سان فرنسسكو مبدأ عالمية الهيئة ، ولـكن الرأى استقر على تحديدها لأن هـذا أكثر اتساقاً مع الظروف الدولية السائدة وأشد استجابة لمقتضيات التنظيم الدولى المرموق . وهكذا جاء الميثاق مقرراً أن العضوية فى الهيئة ليست حقاً لـكل دولة قائمة ، بل هو مطلب تسعى إليه وللهيئة أن تتقبلها أو أن تردها .

---

(١) Manley O. Hudson, A Design for a Charter of the General International Organization. American Journal, Vol. 38 Supplement, 1944.

المبحث الأول

نوعا العضوية

ليست العضوية فى الأمم المتحدة نوعا واحداً ينتظم جميع الأعضاء ، بل نوعان : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام . وهذه التفرقه تاريخية بحتة لاتستتبع أى تمييز فيما يتمتع به الأعضاء من حقوق أو يحتملون من تبعات . ولذلك يبدو أن وصف الميثاق لطائفة من الأعضاء بأنهم « أصليون » أمر معيب من حيث الصياغة أو هو ، على أقل تقدير ، تزيد لم يكن له مقتض .

ويتضح هذا التزيد فيما ورد فى تقرير اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسسكو إذ ذكرت أنه « يلاحظ أن هناك تفرقه بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المستقبلين . ففى حين أن اشتراك الأعضاء الأصليين يعد حقاً مكتسباً ، تتوقف عضوية الأعضاء المستقبلين على توفر شروط معينة فيهم . على أن من المتفق عليه أن هــذه التفرقة لاتتضمن أية تمييز بين الفئتين ، إنما هى تفرقة اقتضاها المجرى العادى للأمور ، إذ لابد قبــل قبول أعضاء جدد من وجود الهيئة ذاتها وهو ماينطوى على وجود أعضاء أصليين بها » (١).

وكلا النوعين من العضوية يشترط فى العضو وصف « الدولة ». على أن الظاهر أن هذا اللفظ قد استعمل فى هذا الصدد على نحو أكثر مرونة وأفسح نطاقاً ، من الاستعمال المتعارف عليه فى القانون الدولى . وفى هذا يختلف الميثاق عن عهد عصبة الأمم اختلافاً بيناً فإن هذا الأخــير كان يبيح العضوية فى العصبة « لأى دولة أو دمينيون أو مستعمرة متمتعة بالحكم الذاتى »(٢) وبهذا كان يفتح الباب أم وحدات سياسية أو إدارية ليس لها وصف الدولة . أما ميثاق الأمم المتحدة فيشترط فى العضو أن

---

(١) Selected Documents, p. 505.

(٢) عهد عصبة الأمم ، المادة الأولى فقرة (٢) .

تكون دولة ، ولكنه يخلع على هذا اللفظ تفسيراً واسعاً حد ، فى الواقع ، إلى مدى بعيد من نطاق الشرط ذاته . ومن أبرز أمثلة ذلك التفسير الواسع حالات الهند والفليبين فقد اشتركتا فى مؤتمر سان فرنسسكو وأصبحتا عضوين أصليين فى الأمم المتحدة على الرغم من أنهما لم تكونا حينذاك حائزتين تماما لوصف الدولة بما يستلزمه من سيادة كاملة داخلية وخارجية . فالفليبين لم تصبح دولة مستقلة إلا حين صدر إعلان بذلك من الولايات المتحدة الأمريكية فى ٤ يوليو ١٩٤٦ ، وأصبحت الهند « دومينيون » مستقلة فى نطاق مجموعة الشعوب (البريطانية) فى ١٥ أغسطس سنة ١٩٤٧ .

ويذهب بعض الشراح الى أن الاعتبار المتقدم يصدق كذلك على سوريا ولبنان ، لأن الحكومة الفرنسية كانت فى مؤتمر سان فرنسسكو متمسكة بادعائها أن سوريا ولبنان لاتزالان خاضعتين لانتدابها ، بمقتضى عهد عصبة الأمم .

ولقد خطت تقاليد الأمم المتحدة خطوة أبعد فى التوسع فى تفسير لفظ الدولة ، حين وافقت على قبول اسرائيل عضواً بها ، على الرغم من أنه ليس لها إلى الوقت الحاضر إقليم ذو حدود مستقرة واضحة المعالم ، بل لقد صرح ممثل الولايات المتحدة فى مجلس الأمن أن تحدد إقليم اسرائيل ليس شرطاً لازما لتمتعها بوصف الدولة ومن ثم للموافقة على عضويتها .

ومن هذا كله يستخلص أن التفسير الذى استقرت عليه الأمم المتحدة للفظ الدولة ليس تفسيراً قانونياً بل سياسياً تمليه الاعتبارات الدولية المرنة متجردة من الاعتبارات القانونية البحتة ، فهو أدخل فى نطاق التوسل السياسى ، منه إلى مجال التطبيق القانونى .

العضوية الأصلية

تنص المادة الثالثة من الميثاق على أنه : « الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت في مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد في

سان فرنسسكو ، والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقاً للمادة العاشرة بعد المائة ، وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه » .

ومن هذا النص يتبين أن الميثاق يقرر للعضوية الأصلية ضابطاً ذا ركنين :

الأول — أن تكون الدولة قد اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو أو تكون قد وقعت على تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ . ويلاحظ أن التوقيع على تصريح الأمم المتحدة كان هوذاته شرطاً للدعوة إلى مؤتمر سان فرنسسكو ، فلم تشترك فى هذا المؤتمر أية دولة لم توقع ذلك التصريح ، غير أنه على العكس من ذلك ، وقعت بولندا على التصريح ولكن لم يتح لها الاشتراك فى المؤتمر ، على ماتقدم بيانه ، لعدم اتفاق الدول الداعية على الحكومة التى تمثلها . ولذلك فإن الاكتفاء بالتوقيع على التصريح دون الاشتراك فى المؤتمر ، وضع أفادت منه بولندا دون غيرها فكسبت عضوية أصلية فى الأمم المتحدة .

الثانى — هو التوقيع على الميثاق والتصديق عليه وفقاً للمادة العاشرة بعد المائة . وقد تقدم ذكر أن ممثلى الخمسين دولة التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو وقعوا على الميثاق فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٤٥ وأن ممثل بولندا وقع عليه فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، وتمت بعد ذلك تصديقات هذه الدول الواحدة والخمسين عليه وبذلك أصبحت هى الأعضاء الأصليين فى الأمم المتحدة .

العضوية بالانضمام

العضوية بالانضمام هى النوع الوحيد الذى لا يزال بابه مفتوحاً أمام الدول التى ترغب فى الانضمام إلى الهيئة . فالعضوية الأصلية ، بحكم أركانها السابق بيانها ، محددة ومحدودة وقد استنفدت بداءة إنشاء الهيئة ، وكل عضو جديد إنما يكتسب عضويته عن طريق الانضمام .

وتنص المادة الرابعة من الميثاق على أنه :

« ١ — العضوية فى « الأمم المتحدة » مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه » .

وهذا النص صريح فى اشتراط توافر شروط ثلاثة فى أية دولة لتكون أهلا للعضوية بالانضمام :

الأول : أن تكون محبة للسلام . والحق أن هذا الشرط مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأمم المتحدة ، فطبيعى وقد أنشئت هذه الهيئة أساساً لحفظ السلام ، أن يشترط فى الدولة التى ترغب فى الانضمام إليها أن تكون محبة للسلام . وأول ذكر لهذا الشرط قد ورد من قبل فى تصريح موسكو الصادر فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ ، ثم تأكد بعد ذلك فى مقترحات دمبرتون أوكس ، وانتهى الأمر إلى إقراره فى سان فرنسسكو فأصبح من الأركان الجوهرية للأهلية للعضوية .

الثانى : أن تتعهد بتنفيذ ما يفرضه الميثاق من التزامات . وهذا شرط بدهى أيضاً ، فإن من المتعين على الدولة التى تريد أن تنضم إلى الهيئة أن تتحمل الالتزامات التى يقررها ميثاق تلك الهيئة كما يخول لها الانتفاع بما يكفله من مزايا .

الثالث : أن تكون راغبة فى تنفيذ تلك الالتزامات وقادرة على ذلك . وهذا الشرط فى الواقع مزدوج ، فتوفر الرغبة فى تنفيذ التزامات الهيئة غير كاف بل يجب أن يقترن بالقدرة على القيام بذلك . وإذا لم يكن من الصعب تصور حالات تكون فيها الدول قادرة على تنفيذ تلك الالتزامات ولكنها غير راغبة فى ذلك ، فإن من الميسور جداً استحضار أمثلة عدة لدول كثيرة تتوفر فيها الرغبة فى تنفيذ التزامات الميثاق ولكن تعوزها القدرة على ذلك ، لضآلة إمكانياتها المادية سواء فى ذلك قواها العاملة أو مواردها المالية أو كفايتها العسكرية . وقد اتفق فى مؤتمر سان فرنسسكو على أن صفة الحياد الدائم ، وهى حالة سويسرا ، ليس من شأنها

تمكين الدولة من القيام بالتزامات الميثاق ، ومن ثم فإن هذا المركز لا يتسق مع أحكام الميثاق ولا تقبل الدولة المتصفة به عضواً بالهيئة (١) .

تلك هى الشروط التى تتطلب لعضوية الأمم المتحدة وقد أوجزتها محكمة العدل الدولية ، فى رأى استشارى أصدرته فى ٢٨ مايو سنة ١٩٤٨ فى قولها :

« إن الشروط المطلوبة خمسة . فلكى يقبل طلب انضمام إلى الأمم المتحدة يتعين فى الطالبة : (١) أن تكون دولة . (٢) أن تكون محبة للسلام . (٣) أن تقبل التزامات الميثاق . (٤) أن تكون قادرة على تنفيذ تلك الالتزامات . (٥) أن تكون راغبة فى ذلك » .

وقد تقدمت إلى الهيئة دول عدة تطلب العضوية فيها ، فقبلت منها ايسلاند وسيام والسويد فى دور الانعقاد الأول سنة ١٩٤٦ ، والباكستان واليمن فى دور الانعقاد الثانى سنة ١٩٤٧ ، وبورما فى الاجتماع الثانى الخاص سنة ١٩٤٨ ، واسرائيل فى دور الانعقاد الثالث سنة ١٩٤٨ ثم أندونيسيا فى دور الانعقاد الخامس سنة ١٩٥٠ فأصبحت العضو الستين فى الهيئة . ويلاحظ فيما يتعلق بأفغانستان والسويد واليمن أنها قبلت تطبيقاً لما تقرر فى بوتسدام من تأييد عضوية الدول التى ظلت محايدة أثناء الحرب العالمية الثانية والتى تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها فى الميثاق .

وظاهر أن النحو الذى صيغت فيه تلك الشروط ، يترك مجالا كبيراً للتفسير والتأويل ، كما يخول الهيئات المختصة سلطة واسعة للتقدير ، ولذلك أضيفت قيود جديدة ، وأرخيت قيود قائمة ، تفسيراً لما تضمنه الميثاق من شروط . ففى تصريح بوتسدام الذى أصدره رئيس الولايات المتحدة ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى ورئيس وزراء المملكة المتحدة فى ٢ أغسطس سنة ١٩٤٥ ، ورد أنه :

« تشعر الحكومات الثلاثة أنها ملزمة بتوضيح أنها لن تقبل أى طلب للانضمام تقدمه الحكومة الأسبانية القائمة التى وصلت إلى السلطة على أساس المعاونات

(١) Selected Documents, p. 498.

العسكرية التى قدمها المحور إليها ، فهى بمصدرها وبطبيعتها وبسجلها وباتصالها الوثيق بالدول المعتدية لا تتوفر فيها الشروط اللازمة للعضوية » (١) .

وإعمالا لهذا التصريح أصدرت الجمعية العامة فى الجزء الثانى من دور انعقادها الأول قراراً أوصت فيه الدول الأعضاء بأن يسحبوا ممثليهم السياسيين من أسبانيا ، ووجهت فيه الوكالات المتخصصة إلى عدم قبول اشتراك حكومة فرانكو فى وجوه نشاطها ، وذلك إلى أن تنشأ حكومة فى أسبانيا تستمد سلطانها من الشعب وتكفل له الحرية والديمقراطية (٢) .

ولكن الظروف السياسية الدولية تغيرت بعد ذلك ، إذ أصبحت الولايات المتحدة الأمريكية تسعى إلى كسب أسبانيا إلى جانبها وإيجاد صلة بينها وبين ميثاق شمال الأطلسى ، ولهذا جهدت لرد اعتبار حكومة فرانكو . ففى الدورة الخامسة للجمعية العامة ، أصدرت هذه قراراً تلغى به قرارها السابق بشطريه مستندة إلى أن تبادل التمثيل السياسى « لا يتضمن أى رأى فى السياسة الداخلية للحكومة » المعتمد لديها ، وإلى أن الوكالات المتخصصة هيئات فنية أسست لنفع الإنسانية جمعاء فينبغى أن يترك لها تقدير ما إذا كان اشتراك حكومة فرانكو فى نشاطها أمراً مرغوباً فيه أو غيره (٣) .

المبحث الثانى

إجراءات العضوية

ليس فى أحكام الميثاق ما ينظم أحكام الانضمام إلى الأمم المتحدة ، إنما فصلت هذه فى قواعد الإجراءات الخاصة بمجلس الأمن وبالجمعية العامة ومقتضاها أنه على الدولة

---

(١) International Conciliation, No. 413, p. 539.

(٢) General Assembly, Resolution 39 (I).

(٣) General Assembly, Resolution 386 (V).

الراغبة فى الانضمام إلى الأمم المتحدة أن تقدم طلباً بذلك إلى الأمين العام للهيئة مصحوباً بتصريح رسمى بقبولها الالتزامات التى ينص عليها الميثاق . ويعرض الأمين العام هذا الطلب على مجلس الأمن الذى يحيله إلى « لجنة قبول الأعضاء الجدد » وهى لجنة متفرعة عنه ومشكلة من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس الأمن .

وسلطة مجلس الأمن فى مسائل العضوية قاصرة على إصدار « توصية » للجمعية العامة ، فى شأن الطلب المقدم . فالفقرة الثانية من المادة الثالثة تنص على أن « قبول أية دولة من الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن » . فرأى المجلس فى الحق غير نهائى ، فضلا عن أنه غير ملزم للجمعية العامة فتستطيع هذه أن تأخذ به كما تملك أن ترفضه .

غير أن من اللازم صدور توصية من مجلس الأمن لتستطيع الجمعية العامة إصدار قرار بقبول دولة ما عضواً فى الأمم المتحدة . فإذا لم يصدر المجلس أو رفض أن يصدر توصية فى شأن عضوية دولة ما ، لم يكن من الجائز للجمعية العـامة أن تبادىء بإصدار قرار بقبول تلك الدولة .

أثيرت هذه المسألة فى دور اجتماع الجمعية العامة سنة ١٩٤٩ ، حين حاولت بعض الوفود تأويل المادة الرابعة على نحو يبيح للجمعية العامة إصدار قرار بقبول دولة ما عضواً فى الأمم المتحدة ولو لم يصدر المجلس توصية بقبولها . ولهذا طلبت الجمعية إلى محكمة العدل الدولية إصدار فتوى فى هذه المسألة ، فأفتت فى مارس سنة ١٩٥٠ بأن « الذهاب إلى أن للجمعية العامة أن تقرر قبول دولة عضواً فى الهيئة بالرغم من عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، مؤداه حرمان المجلس سلطة هامة يعهد الميثاق بها إليه ، وإلغاء دوره فى ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف الهيئة » وخلصت المحـكمة من ذلك إلى أنها ترى « أنه لا يمكن قبول دولة ما عضواً بالهيئة ، تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة ، بقرار يصدر من الجمعية العامة حينما لا تكون ثمت توصية من مجلس الأمن بسبب إخفاق الدولة المرشحة فى الحصول على الأغلبية

المشروطة أو بسبب إبداء عضو دائم رأياً سلبياً » (١) .

ومسائل العضوية فى الهيئة لا تعتبر من المسائل الإجرائية بل الموضوعية ولهذا يلزم ، وفقاً للمادة السادسة والعشرين من الميثاق ، لكى يصدر مجلس الأمن توصيته بقبول دولة ما عضواً فى الهيئة أن يوافق عليها سبع أعضاء يكون من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمون .

ولقد وقع عندما بحث المجلس طلب إسرائيل العضوية فى الهيئة أن امتنعت المملكة المتحدة عن التصويت فى حين أيدت الطلب الدول الأربعة الكبرى الأخرى وتوفرت له السبعة الأصوات اللازمة بمقتضى نص الميثاق ، ولذا أصدر المجلس توصيته بقبول اسرائيل عضواً . غير أن مندوب مصر احتج بأن هذه التوصية غير قانونية إذ لم يتوفر لها أحد الأركان اللازمة وهو موافقة الخمسة الأعضاء الدائمين ، لأن امتناع واحد منهم لا يمكن تخريجه على أنه موافقة . ولكن المجلس اعتبر التوصية مستوفية الشروط اللازمة (٢) ، وصدر قرار الجمعية بقبول إسرائيل عضواً فى الهيئة . ويبدو أن هذا التصرف يستند إلى ما تم التفاهم عليه فى مؤتمر سان فرنسسكو من أن امتناع عضو دائم عن التصويت لا يعتبر اعتراضاً ، وبالتالى لا يحول دون إصدار المجلس توصية أو قراراً .

وحين يصدر المجلس توصيته ، تحال إلى الجمعية العامة التى تصدر قرارها فى شأنها ، وقرارات الجمعية العامة فى هذا الصدد تعتبر قرارات فى مسائل هامة ولذلك يشترط وفقاً للمادة الثامنة عشر أن يوافق على القرار ثلثا أعضاء الجمعية الحاضرين والمشتركين فى التصويت . وتصبح الدولة الطالبة عضواً اعتباراً من يوم صدور قرار الجمعية العامة بالموافقة على طلبها الانضمام إلى عضوية الهيئة .

---

(١) William W. Bishop, Judicial Decisions. American Journal, July 1950, p. 582.

(٢) Security Council, Official Records, 4th year, No. 16.

وإذا لم يوافق مجلس الأمن على إصدر توصية بقبول الدولة الطالبة فإنه ملزم بأن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة مرفقاً به محاضر الجلسات التى نوقش فيها الطلب وللجمعية عند مناقشة هذا التقرير أن تحيل الطلب ثانية إلى مجلس الأمن ليبحثه ويقرر عنه من جديد .

من العرض المتقدم لأوضاع العضوية وإجراءاتها تتضح أهمية الدور الحاسم الذى يقوم به مجلس الأمن فى تقرير العضوية ، وقد كان هذا الدور محل اعتراض من جانب وتأييد من جانب آخر لاسيما كلما أخفق المجلس فى الوصول إلى توصية بشأن دولة من الدول الراغبة فى الانضمام .

ومن الدول التى لم يوفق المجلس إلى التوصية بقبولها : بلغاريا ، وفنلندا ، وهنغاريا ، وإيطاليا ، ورومانيا ، وألبانيا ، والنمسا ، وإيرلندا ، والبرتغال ، والأردن ، ومنغوليا ، ونيبال ، وكوريا .

وقد أبدت الدول التى لم توافق على واحد أو أكثر من هذه الطلبات اعتراضات متعددة متباينة من حيث طبيعتها . من ذلك الاعتراض على بعض الدول طالبة العضوية بأنها ارتكبت أعمالا عدوانية أو لم تحترم التزاماتها التعاهدية أو انتهكت الحقوق والحريات الإنسانية أو أنها ذات نزعات فاشية أو لم تستكمل مقومات سيادتها واستقلالها أو لم تنشىء علاقات سياسية مع أعضاء المجتمع الدولى .

وقد حاولت بولندا الخروج من هذا المأزق الناشىء من اعتراض الكتلة السوفيتية على بعض تلك الدول ومن اعتراض الكتلة الغربية على بعضها الآخر ، بأن اقترحت سنة ١٩٤٧ على جميع تلك الطلبات جملة ولكن اقتراحها لم ينل موافقة الكتلة الغربية فلقى ذات المصير الذى لقيه اقتراح مماثل تقدمت به الولايات المتحدة سنة ١٩٤٦ فلم توافق عليه الكتلة السوفيتية حينذاك .

وقد أدى ظهور هذا الاقتراح وتجدده إلى أن تستفتى الجمعية العامة فى دور انعقادها الثانى سنة ١٩٤٧ محكمة العدل الدولية فيما إذا كان يحق لعضو من أعضاء

الأمم المتحدة أن يعلق موافقته على قبول عضو جديد ، على شروط لم يرد لها ذكر في المادة الرابعة من الميثاق ، وبوجه خاص ، أن يجعل موافقته على قبول عضو جديد معلقة على قبول أعضاء آخرين في آن واحد . وبحثت الجمعية طلبات العضوية التي لم يصدر المجلس توصية فيها واتخذت في شأنها قراراً أعلنت فيه أن كلا من إيرلندا والبرتغال والأردن وإيطاليا وفنلندا والنمسا ، دول محبة للسلام راغبة في أداء الالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق وقادرة على هذا ، وأنها بالتالي أهل للعضوية في الأمم المتحدة تطبيقاً للمادة الرابعة من الميثاق ولذلك تطلب الجمعية إلى المجلس إعادة النظر في طلبات العضوية المقدمة من تلك الدول(١).

وبعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية فتواها في ٢٨ مايو سنة ١٩٤٨ (٢) ، ومؤداها أنه ليس لأي عضو في الأمم المتحدة أن يجعل موافقته على قبول عضو جديد معلقة على أي شرط غير منصوص عليه صراحة في المادة الرابعة من الميثاق ، عادت الجمعية العامة لبحث الموضوع في القسم الأول من دور الانعقاد الثالث فأصدرت قراراً توصي فيه الدول الأعضاء باتباع فتوى المحكمة وتكرر فيه توصياتها بخصوص الدول المتقدم ذكرها مضيفة إليها سيلان . وأعادت الجمعية العامة في دور انعقادها الرابع إصدار هذه التوصيات شاملة كذلك كوريا ونيبال . وإزاء اخفاق المجلس في الوصول إلى توصية في صدد هذه الطلبات ، طلبت إليه الجمعية العامة في دور الانعقاد الخامس سنة ١٩٥٠ الاستمرار في بحثها (٣).

(١) General Assembly, Resolution 113 (II).

(٢) Yuen-Li Liang, Conditions of Admission to memberahip. American Journal, April 1949, p. 288.

(٣) General Assembly, Resolution 197 (III), 296 (IV) & 495 (V).

المبحث الثالث

ما يطرأ على العضوية

من الطبيعي وقد اشترط الميثاق لعضوية الهيئة شروطاً وأوصافاً معينة وفرض التزامات وواجبات محددة ، أن يواجه الحالات التي تنشأ إذا ما سقط عن العضو وصف من هذه الأوصاف ، أو صدر عنه ما يخالف تلك الالتزامات . لكن الميثاق قد أغفل مواجهة الاحتمال الأول ، وهو زوال وصف من الأوصاف المشترطة للعضوية ، وإن كانت المبادىء القانونية العامة كفيلة بسد هذا النقص . فإذا سقطت عن العضو صفة الدولة كان من الممكن إعمال الأحكام القانونية العامة لإسقاط صفة العضوية تبعاً لذلك ، إذ أن صفة الدولة هي في الحق العلة التي تدور مع المعلول وجوداً وعدماً ، فانعدامها في فرضنا هذا يفضي إلى انعدام العضوية تبعاً لها . وسقوط شرط « محبة السلام » عن دولة من الدول مقتضاه في الواقع ارتكابها عملا ما مفصحاً عن إعراضها عن دواعي السلم ، ومثل هذا العمل يكون بالضرورة مخالفاً لالتزامات الميثاق ومن هنا يتبين التداخل بين سقوط هذا الوصف وبين إتيان ما يتعارض مع أحكام الميثاق ، وهو الاحتمال الثاني وقد واجهه الميثاق صراحة في المادتين الخامسة والسادسة .

وقف العضوية

تنص المادة الخامسة على أنه :

« يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا » .

ومقتضى هذا النص أن وقف أى دولة عضو فى الهيئة رهن بإتيان تلك الدولة تصرفاً من التصرفات التى تستوجب اتخاذ إجراءات منع أو قمع قبلها . والإشارة هنا صريحة إلى الفصل السابع من الميثاق الذى لا يثار تطبيقه إلا فى حالات « تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان » ، أى أن وقف العضوية إجراء لا يلجأ إليه إلا فى حالات خطيرة لها قدر من الجسامة يصل بها إلى حد تهديد السلم أو الإخلال به أو إلى ارتكاب عدوان فعلا .

ووقف العضوية حق أصيل لمجلس الأمن فلهذا المجلس وحده سلطة التوصية ابتداء بوقف أية دولة عضو عن مباشرة الحقوق المترتبة على العضوية . وقرار مجلس الأمن فى هذا الصدد يخضع لشرط إجماع الأعضاء الخمسة الدائمين أى أنه يشترط لصدوره موافقة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والمملكة المتحدة وفرنسا والصين إلى جانب توفر أغلبية سبع أصوات . وهذا اشتراط سليم من حيث التناسق المنطقى مع أحكام الميثاق الأخرى فما دام قبول دولة ما عضواً مشروطاً بموافقة الأعضاء الدائمين جميعاً يكون من الاتساق فى التنظيم أن يجرى وقفها عن مباشرة حقوق العضوية وفقاً للأوضاع ذاتها .

على أن توصية مجلس الأمن ليست كافية بذاتها لإيقاع الوقف ، بل لا بد من موافقة الجمعية العامة على تلك التوصية . فحق المبادأة بالإجراءات اختصاص أصيل للمجلس ولكن المرجع النهائى هو الجمعية العامة . ويعد قرار الجمعية فى هذا الصدد من المسائل الهامة التى تستلزم موافقة ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت وفقاً لحكم المادة الثامنة عشر من الميثاق .

ومجلس الأمن هو كذلك صاحب الاختصاص بأن يرد على العضو حق مباشرة الحقوق والمزايا التى كان قد وقف عن مزاولتها . وسلطة المجلس فى هذه الجزئية سلطة نهائية إذ أن موافقة الجمعية غير مشروطة لإرجاع حقوق العضو الموقوف إلى ما كانت عليه . ولعل سبب هذه التفرقة فى الأوضاع ، أن هذا الإجراء لا يستتبع من النتائج ما يتصف بالجسامة التى تتصف بها آثار الوقف عن العضوية .

وواضح أن وقف دولة عن مباشرة الحقوق والمزايا المترتبة على العضوية يقتضى بالضرورة كف تمثيلها فى جميع هيئات الأمم المتحدة بحيث لا يكون لها صوت فى قراراتها كما أنه يستتبع إسقاط ما تتمتع به من حماية قانونية أو فعلية تسبغها عليها العضوية ، وحرمانها الانتفاع على أى وجه بخدمات الأمم المتحدة .

ويصدق هذا على سبيل اليقين على الهيئات الرئيسية الخمسة للأمم المتحدة : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية والأمانة . ولكن هل يصدق أيضاً على محكمة العدل الدولية ؟ قد يدعو إلى الرد بالإيجاب أن المحكمة هى الهيئة الرئيسية السادسة من هيئات الإمم المتحدة وأن جميع أعضاء الأمم المتحدة هم بحكم عضويتهم أطراف فى النظام الأساسى للمحكمة وأن هذا النظام جزء لا يتجزء من الميثاق فكل حق يتولد عن العضوية فى الأمم المتحدة وكل مزية تترتب عليها ينبغى أن تسقط فى مواجهة محكمة العدل بزوال هذه العضوية .

على أنه يبدو أن الرأى الأصح هو ما ذهب إليه بعض الشراح من أنه « لا ينبغى أن توضع دولة عضو اتخذت ضدها إجراءات الوقف طبقاً للمادة الخامسة فى مركز أسوأ من مركز الدولة غير العضو فى الأمم المتحدة التى قبلت طرفاً فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية وفقاً للمادة الثالثة والتسعين من الميثاق »[1]. وليس ثمت شك فى أنه مما يعزز هـذا الرأى أن المحكمة قد أريد بها أن تكون المرجع النهائى فى تسوية الخلافات الدولية ذات الطابع القانونى ، فينبغى ألا يوصد بابها فى وجه أية دولة تحرص على اللجوء إليها سعياً إلى إقرار الحق والعدل .

والاعتبارات المتقدمة تصدق أيضاً على الوكالات المتخصصة فهذه — وهى هيئات مستقلة إلى حد بعيد يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وفقاً لأسس ومبادىء يتفق عليها بينها وبين الهيئة — ليست فروعاً للأمم المتحدة فى تعريف الميثاق ، كما أن

---

(١) Goodrich & Hambro p. 139.

كثيراً منها كان قائماً قبل مولد الأمم المتحدة ويضم دولا لم تنضم إلى هـذه الهيئة . ثم إن بعضها ضرورى لتحقيق مصالح إنسانية عامة فى الدرجة الأولى من الأهمية مثل الوقاية من شيوع الأوبئة أو كفالة الاتصال العالمى وهما من أهداف هيئة الصحة العالمية واتحاد البريد العالمى . ولذلك يبدو لنا أن وقف العضوية فى الأمم المتحـدة لا يترتب عليه بالضرورة وقف العضوية فى تلك الوكالات المتخصصة . وقد يكون أسلم سبيل فى هذا الشأن ، هو أن تترك كل حالة على حدة لتقدير المجلس فيحدد فى توصيته نطاق وقف الحقوق والمزايا ومداه ، لعـله يوفق بين ما تمليه الاعتبارات السياسية المتصلة بأمن العالم وسلامه وما تتطلبه ضرورات الاتصال الإنسانى ومقتضياته .

فصل الأعضاء

وأشد ما يرتبه الميثاق من جزاءات هو الفصل ، وهو جائز ، فى تعبير المادة السادسة ، « إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق » . وأحكام الفصل وإجراءات تقريره والهيئة صاحبة الاختصاص به لا تختلف فى قليل أو كثير عن إجراءات وقف العضوية . غير أنه مما يلفت النظر أنه قد استعملت فى صدد الفصل عبارة أكثر عموماً وإطلاقاً من العبارة التى استعملت فى صدد الوقف إذ أن من المتصور أن تنتهك مبادىء الميثاق انتهاكا لا يستثير تطبيق أحكام القمع فهل يكون الإمعان فى مثل هذه المخالفات أى تـكرار ارتكابها والإسراف فيها مبرراً للفصل فى حين أنها لا تجيز للمجلس اتخاذ تدابير المنع أو القمع ضد العضو المخالف ؟

بداهة ، ليس من المنطقى أن يرتب على المخالفة الأقل خطورة نتائج أشد جسامة من النتائج التى ترتب على المخالفات الأكبر خطورة ، ومن ثم يتعين أن يكون التفسير الصحيح لهذا النص أن المخالفات التى تجيز الفصل هى تلك التى تستثير ابتداءً إجراءات المنع والقمع فيكون الإمعان فيها والإصرار عليها مبرراً لاتخاذ أشد ما يرتبه الميثاق من جزاءات وهو الفصل .

الانسحاب من العضوية

إن الانضمام إلى الأمم المتحـدة خيار لأية دولة تتوفر فيها شروطه ، وليس فرضاً عليها فإن مؤتمر سان فرنسسكو لم يتقبل مبدأ العالمية أساساً لأحكام الميثاق . وكون العضوية اختيارية يستلزم الاعتراف لكل عضو بحق الانسحاب من الهيئة ، فالحقان متلازمان لا يقوم أحدهما ، فى إطلاقه ، دون الآخر .

وقد أثار حق الانسحاب جـدلا طويلا فى مؤتمر سان فرنسسكو [١] . فإن أنصار الاعتراف به طالبوا بالنص عليه فى الميثاق حتى لا يجدوا أنفسهم يوما ما وقد عدل الميثاق تطبيقاً للمادتين الثامنة والتاسعة بعد المائة تعديلا لا يرتضونه ولكنه ملزم لهم على الرغم من ذلك ، ما دام قد استوفى الأوضاع المرسومة له فى هاتين المادتين . فالانسحاب فى مثل هذه الحالات ، هو السبيل الوحيد لضمان ألا تفرض عليهم التزامات لم يقبلوها .

ومن الناحية الأخرى ألح معارضو إباحة الانسحاب على ما لإقراره من أثر مضعف لاستهداف الهيئة تحقيق العالمية فى عضويتها ولوصف الدوام والاستمرار الذى يرجى لها ، أو مغر على مخالفة الميثاق ثم التحلل من التزاماته بالانسحاب من الهيئة .

وقد وفق بين هذين المذهبين المتعارضين فى تصريح وضعته اللجنة المختصة ثم وافق عليه المؤتمر وينص على أنه :

« ترى اللجنة أنه لا ينبغى أن يتضمن الميثاق نصاً يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يمنعه . وإنها لتقدر أن من أخص واجبات الأمم التى ينتظمها سلك العضوية أن تسير قدما فى طريق التعاون داخل الهيئة فى سبيل حفظ السلام والأمن الدولى . على أنه إذا أحست دولة من الدول فى ظروف استثنائية ألا مناص لها من الانسحاب وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن الدولى على عاتق الأعضاء الآخرين فليس مما يدخل

---

(١) Selected Documents, p. 506.

فى أغراض الهيئة أن ترغم مثل هـــذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة .

ومن البديهى أنه لا مناص من انسحاب الدول بعضها إثر بعض أو من حل الهيئة بأى صورة أخرى إذ هى انتهى أمرها بأن خيبت آمال الإنسانية بأن تكون قد عجزت عن حفظ السلام أو بأن كان حفظها للسلام على حساب القانون والعدل .

كذلك لا يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم عضواً على البقاء فيها إذا كانت حقوقه والتزاماته قد تغيرت بسبب تعديل أدخل على الميثاق لم يشترك فى الموافقة عليه ولا قبل له بقبوله أو إذا كان التعديل الذى أقرته الأكثرية المطلوبة فى الجمعية العامة أو فى مؤتمر عام لم يحصل على تصديق العدد اللازم من الدول لـكى يصبح نافذا .

لهذه الاعتبارات قررت اللجنة ألا توصى بوضع نص فى الميثاق يقضى بإجازة الانسحاب أو منعه » (١) .

وجلى فى هذا التصريح أن المؤتمرين قد اتجهوا إلى تكييف الانسحاب لا كحق مطلق لـكل دولة أن تزاوله بمحض اختيارها وفى ظروف موكول تقديرها إليها وحدها ، بل كرخصة استثنائية بحتة تلجأ الدولة إليها مدفوعة باعتبارات لها وزنها فى نظر المجتمع الدولى . وفى مقدمة الحالات التى يبرر فيها الانسحاب ، وقد ذكرها التصريح على سبيل المثال لا على سبيل الحصر ، إخفاق الهيئة فى مهمتها الأساسية وهى حفظ السلام أو تنكبها مبادىء القانون والعدل فى أدائها تلك المهمة . ومن الاعتبارات المشار إليها كذلك حالة تعديل الميثاق تعديلا يؤدى إلى تغيير التزامات الأعضاء ، وقد كانت هذه حجة رئيسية من حجج أنصار تقرير حق الانسحاب فى المؤتمر . على أن التصريح قد أضاف إليها حالة مقابلة ، وهى ما إذا لم توضع التعديلات موضع التنفيذ بسبب عدم توفر العدد الـكافى من التصديقات ، على الرغم من أن تلك التعديلات قد ووفق عليها فى الجمعيـــة العامة أو المؤتمر العام الذى بحث موضوع التعديل .

---

(١) وزارة الخارجية : تقرير عن مؤتمر سان فرنسسكو ص ١١ .

توارث العضوية

كانت الهند فى مقدمة الدول الموقعة على الميثاق فى سان فرنسسكو ، وبهذا كانت من الأعضاء الأصليين فى الهيئة . ولما صدر قانون الاستقلال الهندى سنة ١٩٤٧ وبمقتضاه تأسست فى شبه القارة الهندية دولتان هما الهند والباكستان ، واجهت الأمم المتحدة مشكلة الوضع القانونى لعضوية الهند — بتعريفها القديم — وتأثير قيام دولة الباكستان عليها .

وقد ذهب السكرتير العام المساعد للشئون القانونية فى الأمم المتحدة إلى أن الموقف يتلخص فى أن جزءاً من دولة قد انفصل عنها دون أن يؤثر على كيانها الدولى أو على التزاماتها الدولية ، فالهند الجديدة هى الوريثة القانونية للهند القديمة ، أما الباكستان فإقليم اكتسب وصف الدولة حديثاً ، وعليها بهذا الوصف أن تتقدم إلى الأمم المتحدة بطلب العضوية .

وكان هذا الرأى يستقيم مع نصوص قانون الاستقلال الهندى إذ قضى بأن عضوية الهيئات الدولية كافة والحقوق والالتزامات المترتبة عليها تستمر للهند ، وأن للباكستان أن تسعى إلى عضوية ما تشاء من تلك الهيئات . ولكن باكستان وبعض الدول الأخرى ذهبت إلى أن كلا من الهند والباكستان قد ورث العضوية الأصلية التى كسبتها الهند القديمة ، ومن ثم فلا حاجة إلى طلب جديد تتقدم به الباكستان .

وقد حلت هذه المسألة على نحو واقعى فووفق على طلب الباكستان وأصبحت عضواً فى الهيئة ، وحينما طلب إلى اللجنة القانونية للجمعية العامة بحث المسألة فى ذاتها مجردة من حالة الهند والباكستان خلصت تلك اللجنة من دراستها إلى رأى يقر النحو الذى حلت به تلك المسألة فى حالة الهند والباكستان ، وقررت كمبدأ عام أفضلية بحث كل حالة على حدة إذا ما نشأت حالات من هذا القبيل فى المستقبل(١) .

---

(١) Yuen-Li Liang, Admission of Indian States to the United Nations. American Journal, January 1949, p. 144.

وأثيرت حول الصين مشكلة قريبة الشبه ، هى مشكلة تمثيلها فى الأمم المتحدة . . هل يستمر فى القيام بها الوفد المعتمد من حكومة شان كاى شيك « الوطنية » ، أو يتولاها وفد الحكومة الجمهورية الشعبية « الشيوعية » . ومحور الخلاف هنا لا ينصرف إلى الاعتراف بالصين كدولة ، فهذا الاعتراف قائم ولا نزاع عليه ، إنما يتركز حول تقرير أى الحكومتين أحق وأجدر بتمثيل هذه الدولة فى الأمم المتحدة . وقد اكتسب هذا الخلاف أهمية سياسية قصوى بالنظر إلى أن الصين ، وهى أكبر دول العالم طراً ، هى أيضاً أحد الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن الذين تشترط موافقتهم لإصدار القرارات الموضوعية ، أى أنها تتمتع بما جرت العادة على تسميته بحق الفيتو .

نشأت هذه المشكلة حين انتصرت قوات ماوتسى تونج على قوات شان كاى شيك وأصبح للأولى السيطرة الفعلية على الأراضى الصينية من أقصاها إلى أقصاها ، باستثناء جزيرة فرموزا التى انسحبت إليها حكومة شان كاى شيك وقواته ، فى حين أنشأ ماوتسى تونج فى الأراضى الصينية الحكومة المركزية للجمهورية الصينية الشعبية . وعند ذلك أخذت دول عدة تعترف بهذه الحكومة الجديدة حكومة قانونية أو فعلية للصين ، وفى مقدمة هذه الدول الاتحاد السوفيتى وسائر دول الكتلة السوفيتية ، وانجلترا وكثير من دول « الكومنولث » وخاصة الهند وباكستان ، وبعض الدول الأوربية مثل السويد والنرويج ، وبعض الدول الأسيوية مثل اندونيسيا وبورما .

وقد أثيرت مسألة تمثيل الصين فى الأمم المتحدة فى الدورة الرابعة للجمعية العامة سنة ١٩٤٩ حين بعث وزير خارجية الحكومة الشعبية ببرقية إلى رئيس الجمعية العامة يخطره فيها بأن الوفد المعتمد من حكومة شان كاى شيك لا يمثل الصين فى شىء ويطلب أن يحل محله وفد معتمد من الحكومة الجديدة ، ولكن لجنة وثائق الاعتماد قبلت وثائق الوفد الأول وأقرت الجمعية العامة هذا التصرف (١) .

وبعد ذلك طرح الموضوع للمناقشة فى مجلس الأمن فى ديسمبر سنة ١٩٤٩ حيث كان أعضاء المجلس ، فيما عدا الصين ، منقسمين بالتساوى تماماً من حيث اعتراف

---

(١) United Nations, Yearbook 1948 — 49, p. 295.

حكوماتهم بالحكومة الجديدة فى الصين ، وقدم الاتحاد السوفيتى مشروعا بقبول وثائق اعتماد ممثلى هذه الحكومة ولكن مشروعه لم ينل الأغلبية اللازمة . وحينذاك أعلن مندوب الاتحاد السوفيتى أنه طالما أن مندوب حكومة شان كاى شيك هو الذى يمثل الصين فإن أية قرارات يتخذها المجلس إنما تكون مجردة من كل صفة أو قوة قانونية وأنه لهذا ينسحب من المجلس إلى أن يتغير هذا الوضع(١) .

وقد عادت مشكلة تمثيل الصين إلى الظهور ثانية حينما قدم الأمين العام للأمم المتحدة إلى رئيس مجلس الأمن فى مارس سنة ١٩٥٠ مذكرة أودعها بعض الآراء القانونية فى الوضوع ، ومن أهم ما جاء فيها :

« واضح أن عضوية دولة ما فى الأمم المتحدة وتمثيل دولة ما فى هيئاتها يتقرر بعمل جماعى تقوم به الهيئة المختصة ، فالعضويه تتقرر بموافقة الجمعية العامة على توصية من مجلس الأمن ، ويتقرر التمثيل بموافقة كل هيئة مختصة على وثائق اعتماد الممثلين . وإذ أن الاعتراف بدولة أو بحكومة إنما هو عمل فردى ، وأن قبول العضوية أو الموافقة على التمثيل فى الأمم المتحدة كلاهما عمل جماعى ، فالظاهر أن من غير المقبول قانونياً تعليق هذه الأعمال الجماعية على اشتراط أن يسبقها اعتراف فردى .

ولقد جرت العادة ، حتى نشوء مسألة تمثيل الصين ، على أن تمثيل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أمر منفصل كل الانفصال عن مشكلة الاعتراف بالحكومة . ومن الحقائق الجديرة بالاعتبار ، أنه على الرغم من كثرة التغييرات الثورية للحكومات فى الدول الأعضاء ، وقطع العلاقات السياسية بين كثير منها ، فإنه فى خلال الأربع السنوات الماضية لم يحدث أى طعن فى وثائق اعتماد أى مندوب ، بل إنه كلما جرى تصويت على تقارير لجان وثائق الاعتماد كان إقرارها يتم دائماً بالإجماع .

وعلى ذلك فقد استقرت السوابق المتصلة على أنه :

(١) يستطيع أى عضو التصويت بالموافقة على قبول ممثل لحكومة لا تعترف بها

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly 1949 — 1950, p. 51.

دولته أو ليست لها علاقات دبلوماسية معها ، (٢) أن مثل هذا التصويت لا يتضمن الاعتراف بتلك الحكومة أو الاستعداد لإنشاء علاقات دبلوماسية معها .

ومن الممكن استخلاص المبدأ السليم بطريق القياس على المادة الرابعة من الميثاق . فهذه المادة تشترط أن يكون طالب العضوية راغباً فى أداء الالتزامات التى يفرضها عليه الميثاق وقادراً على هـذا . ولا شك فى أنه لا يستطيع القيام بالتزامات العضوية إلا حكومة تملك فى الواقع السلطة اللازمة لذلك . فإذا تقدمت حكومة قامت على أساس ثورة لتمثل دولة ، بدلا من حكومة قائمة ، كانت نقطة البحث هى أى الحكومتين أقدر على استخدام موارد الدولة وتوجيه شعبها أداء للالتزامات التى يفرضها الميثاق . وهذا فى جوهره هو تقصى ما إذا كانت الحكومة الجديدة تمارس السلطة الفعلية فى إقليم الدولة ، وما إذا كان جمهور الشعب يطيعها على النحو المعتاد »(١) .

ويعارض بعض المعقبين فيما ذهبت إليه هذه المذكرة ويشيرون إلى أنه « ليس للدولة العضو أن تصوت بالموافقة على قبول وثائق اعتماد صادرة من حكومة اليمن مثلا ، ما لم تعتقد أن هذه الحكومة هى حكومة اليمن فعلا ، أى ما لم تعترف بها »(٢) .

وقد عادت الجمعية العامة إلى بحث مشكلة تمثيل الصين فى دور انعقادها الخامس سنة ١٩٥٠ ، فعهدت إلى الرئيس بتشكيل لجنة من سبعة أعضاء تتولى دراسة الموضوع وتقديم تقرير عنه ، وقررت إلى أن تصدر الجمعية قراراً فى شأن التقرير الذى يقدم اليها (٣) .

كذلك أصدرت الجمعية ، فى ذات الدور ، قراراً توصى فيه بأن يحال إلى الجمعية العامة أو إلى اللجنة المؤقتة المتفرعة عنها إذا لم تكن الجمعية منعقدة أى نزاع ينشب حول تمثيل دولة ما فى الأمم المتحدة ، وبأن تأخذ فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة فى اعتبارها الخطة التى تتخذها الجمعية أو اللجنة فى هذا الصدد ، وأعلنت

---

(١) Quiney Wright, Some Thoughts about Recognition. American Journal, July 1950, p. 548.

(٢) المرجع السابق .

(٣) General Assembly, Resolution 490 (V).

الجمعية فى ذات القرار أن الخطة التى تقررها أو تقررها لجنتها المؤقتة ليس من شأنها فى أى حال من الأحوال التأثير على علاقات الدول الأعضاء منفردة بالدولة التى تكون حالتها موضوع القرار (١) .

وظاهر أن هذا الجزء الأخير من القرار إنما أدرج مراعاة للوضع الخاص الذى توجد فيه الدول التى تعترف بحكومة الصين الجديدة وبوجه خاص انجلترا والهند وبعض الدول الأوربية والأسيوية الأخرى ، وهى التى تؤيد الاتحاد السوفيتى فى الإقرار لتلك الحكومة بالحق فى تمثيل الصين فى الأمم المتحدة ولكنها لم توفق إلى التغلب على معارضة الدول التى لا تشاطرها هذا الرأى وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية . وقد تعقدت المشكلة بتطور الأزمة الكورية إلى حد القتال وما ترتب على ذلك من اتساع هوة الخلاف بين الكتلتين الغربية والسوفيتية ، وتداخل عناصر هاتين المشكلتين تداخلا بعيد المدى يجعل حل كل منهما ، حلا نهائياً فى صالح السلام العالمى ، مرتبطاً بحل الأخرى ومتوقفاً عليه .

---

(١) General Assembly, Resolution 396 (V).

الفصل الرابع

الجمعية العامة

المبحث الأول

كيان الجمعية وإجراءاتها

تنفرد الجمعية العامة من بين جميع الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة بكونها الأداة الوحيدة التي تمثل فيها كل الدول الأعضاء (المادة التاسعة فقرة ١) . ويبدو أن المؤتمرين في سان فرنسسكو قد أرادوا للجمعية أن تكون هيئة تشاور وتبادل للرأي ومنبراً عاماً تبسط منه كل دولة مشاكلها وتعبر فيه عن آرائها وآمالها وتتأكد في رحابه المساواة بين كل الدول الأعضاء كبيرها وصغيرها ، ولهذا عمدوا إلى تأليف الجمعية على هذا النحو ضامة كل أعضاء الأمم المتحدة .

وما من ريب في أن هذه الخصيصة التي تتميز بها الجمعية العامة تبرر الأحكام المتعددة في الميثاق التي تجعل لها الرأي الأعلى والنهائي في كثير من الشئون والمكانة الخاصة التي تتمتع بها في نظام الأمم المتحدة . وقد أخذت هذه المكانة تنمو وتتوطد في السنين الأخيرة لتقابل وتعادل من السلطات الخاصة التي يتميز بها مجلس الأمن بحكم الميثاق . وإذا كانت هذه السلطات الخاصة مستمدة من الدور الخاص الذي تقوم به الدول الخمسة الكبرى وهي الأعضاء الدائمون في المجلس ، فان النمو الفعلي المضطرد لمكانة الجمعية وتزايد وزن آرائها ، بغض النظر عن وصفها من حيث أنها قرارات نهائية أو مجرد توصيات ، إنما يستند إلى كونها الهيئة الوحيدة التي تمثل فيها آراء كل الأمم المتحدة على قدم المساواة . فهي بحق « مجتمع ديمقراطي تتمثل فيه

من ناحية جميع الدول المشتركة فى هذه الهيئة وتتحقق فيه من ناحية أخرى المساواة بين الدول الممثلة فيها وتكون من أجل ذلك أداة ملائمة للتعبير عن الوعى العالمى أو الرأى العام فى المسائل الدولية . ولا شك أن هذا الرأى العام قد أصبح أكبر وأقوم وزناً فى المشاكل الدولية مما كان فى الماضى وأنه اليوم أقدر على التأثير فى طرق معالجة هذه المشاكل وفى الحكم على ما يعرض من وجوه الحل لها »(١).

التصويت

لكل عضو فى الجمعية العامة صوت واحد ، وفقاً لنص المادة الثامنة عشر ، ولو أن له أن يمثله فيها أكثر من مندوب واحد بشرط ألا يزيدوا عن خمسة ، على ما تقضى به المادة التاسعة . والمساواة بين الأعضاء فى التصويت ، بغض النظر عن تعداد شعوبهم ونصيبهم من ميزانية الأمم المتحدة ، إعمال لمبدأ رئيسى من مبادىء الهيئة وهو المساواة بين الدول كبيرها وصغيرها ، ويتسق مع طبيعة الجمعية بوصفها المنبر العام للتعبير عن مزاج الرأى العالمى واتجاهاته .

وقد كان العرف الدولى مستقراً على مبدأ الإجماع فى المؤتمرات والهيئات الدولية ذات الطبيعة السياسية ، وكان هذا المبدأ أساساً جوهرياً من الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم . ولكن ميثاق الأمم المتحدة خرج على هذا العرف خروجاً واسع النطاق ، إذ جعل مبدأ اتخاذ القرارات بالأغلبية ، المطلقة فى أكثر الأحيان الموصوفة فى بعضها ، هو القاعدة العامة وجعل الإجماع استثناء خاصاً بنوع معين من قرارات مجلس الأمن .

والأصل العام فى قرارات الجمعية أن تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . غير أن الميثاق قد أورد استثناء صريحاً من هذا الأصل العام ، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة الثامنة عشر على أنه « تصدر الجمعية العامة

---

(١) الدكتور حامد سلطان بدوى بك : بحث غير منشور عن مؤتمر سان فرنسسكو ، ص ١٦ .

قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » . وقد عرضت المادة ذاتها لبيان المسائل الهامة فقضت بأنه : « وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقاً لحكم الفقرة الأولى « ج » من المادة الثامنة والستين وقبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، وفصل الأعضاء ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية والمسائل الخاصة بالميزانية » .

على أن هذا البيان لا يذكر تلك المسائل على سبيل الحصر ، فيجوز أن تضاف إليها مسائل أخرى ، وتتقرر تلك الإضافة ، وفقاً لحكم الفقرة الثالثة من المادة ذاتها بقرار تصدره الجمعية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . وأية إضافة من هذا القبيل يمكن ، بداهة ، حذفها بالإجراء نفسه أى بقرار تصدره الجمعية بالأغلبية المطلقة ، وهنا يتبين الفارق الكبير بين هذا الوضع وبين وضع المسائل الهامة التى خصها الميثاق بالذكر ، فهذه الأخيرة لا يمكن إسقاط هذا الوصف — وصف المسائل الهامة — عنها إلا عن طريق تعديل الميثاق وفقاً للأوضاع التى حددها والإجراءات التى رسمها . ويلاحظ أن الميثاق ، فى مواضع أخرى ، يتطلب أغلبية الثلثين أيضاً لتقرير مسائل ليست مذكورة فى هذا النص وأهمها ما يتعلق بتعديل الميثاق وفقاً لحكم المادتين الثامنة والتاسعة بعد المائة .

وتعرف قواعد الإجراءات الخاصة بالجمعية العامة الأعضاء الحاضرين بأنهم الذين يدلون بأصواتهم فعلا ، سواء كانت أصواتاً بالموافقة أو الرفض ، فالممتنع عن التصويت يعد ، وفقاً لتلك القواعد ، غير مشترك فى التصويت . كذلك يعد غير مشترك فى التصويت أيضاً من يعتذر عن المساهمة فى التصويت ، لسبب أو آخر ، كعدم تلقى تعليمات من حكومته أو للاعتراض على بعض الإجراءات . والاعتذار عن المساهمة فى التصويت ، عادة كثر الالتجاء إليها فى الأمم المتحدة خلال السنين الأخيرة كوسيلة لتلافى الحرج حينما يؤول الامتناع على أنه تأييد صامت لهذا الطرف أو ذاك .

ويفرد الميثاق الجمعية العامة بحكم خاص ليس له نظير فيما يتعلق بالهيئات الأخرى في الأمم المتحدة ، فالمادة التاسعة عشر تقضى بأنه « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساوياً لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائداً عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

والظاهر أن هذا الحكم ينطبق تلقائياً بمجرد وقوع التأخر الذى حددته المادة ، غير أن للجمعية أن ترفع هذا العائق القانونى إذا قدرت أن من ظروف الدولة المتأخرة ما يشفع لها فى تأخرها .

دورات الانعقاد

للجمعية العامة أدوار انعقاد عادية وأخرى خاصة . فتنعقد أدوار الانعقاد العادية سنوياً فى تاريخ تحدده قواعد الإجراءات وهو يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر . وتعقد أدوار انعقاد خاصة كلما طلب ذلك مجلس الأمن أو غالبية أعضاء الأمم المتحدة . وقد عقد أول دور انعقاد خاص للجمعية العامة فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٤٧ ، بناء على طلب المملكة المتحدة وبموافقة أغلبية الأعضاء ، وكان الغرض منه تشكيل لجنة خاصة تعد مسألة فلسطين تمهيداً لنظرها فى دور الانعقاد العادى الثانى . وانعقد دور الانعقاد الخاص الثانى فى ١٦ أبريل سنة ١٩٤٨ بناء على طلب مجلس الأمن حين تبين أن قرار التقسيم الخاص بفلسطين الصادر فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ لا يمكن تنفيذه بالوسائل السلمية .

واجتماعات الجمعية ولجانها المختلفة علنية ، ما لم تقرر الجمعية أو اللجنة ذات الشأن سريتها مراعاة لاعتبارات استثنائية .

وقد وضعت اللجنة التحضيرية فى سنة ١٩٤٥ لائحة إجراءات مؤقتة سارت

الجمعية العامة على وفقها إلى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٤٧ حين وافقت على قواعد الإجراءات الحالية التى وضعت موضع التنفيذ فى أول يناير سنة ١٩٤٨ . وفى سنتى ١٩٤٩ و١٩٥٠ عدلت تلك القواعد فى مواضع كثيرة وأضيفت إليها أحكام جديدة على ضوء التجارب التى كسبتها الأمم المتحدة والتطورات الكثيرة التى وقعت لها (١) .

واللغات الرسمية فى الجمعية العامة — شأنها فى ذلك شأن سائر فروع الأمم المتحدة باستثناء محكمة العدل الدولية — خمسة هى الانجليزية والروسية والصينية والفرنسية والأسبانية . ولغات العمل هى الانجليزية والفرنسية والأسبانية ، فكل خطاب يلقى فى إحدى هذه اللغات الثلاثة يترجم — ترجمة آنية فى الوقت الحاضر — إلى اللغتين الأخريين . وما يلقى فى إحدى اللغتين الصينية أو الروسية يترجم أيضاً إلى لغات العمل . وتنشر محاضر الاجتماعات فى لغات العمل الثلاثة ، وينشر ملخص لها ، وكذلك الوثائق المهمة ، بالروسية والصينية أيضاً .

لجان الجمعية

تنص المادة الثانية والعشرون على أن « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها » .

ومن الطبيعى أن الجمعية وهى التى تملك إنشاء أية هيئة فرعية تطبيقاً لهذا النص ، تملك أيضاً الحق فى بيان اختصاصاتها وتحديد سلطاتها ، على أن هذه السلطات وتلك الاختصاصات لا يمكن أن تزيد على سلطات واختصاصات الجمعية ذاتها .

وتتفرع عن الجمعية اللجان التالية :

أولا — لجان إجرائية :

تتشكل فى بداية كل دور انعقاد وتختص بمسائل إجرائية بطبيعتها ، وهناك لجنتان من هذا القبيل : هى لجنة وثائق الاعتماد ومهمتها فحص وثائق اعتماد ممثلى الدول الأعضاء . واللجنة العامة : وتتألف من رئيس الجمعية ومن نائبيه السبعة ومن

General Assembly, Resolution 362 (IV) & 377 A (V). (١)

رؤساء اللجان الرئيسية الستة ، ومهمتها بحث جدول الأعمال واقتراح ما ترى الموافقة على إدراجه فيه وما ترى رفضه وتقديم تقرير عن ذلك إلى الجمعية ، ومعاونة الرئيس فى توجيه العمل وتنسيقه .

وجدير بالذكر أنه فى أول دور انعقاد للجمعية العامة سنة ١٩٤٦ ، دعت دول عدة إلى أن يكون لكل دولة عضو ممثل فى اللجنة العامة ، نظراً لخشيتها من تولى هذه اللجنة سلطات موضوعية هامة ، ولكن أغلبية الدول رأت أن تشكيلها على هذا النحو يعوق فاعليتها فى القيام بمهمتها ولذا اتفقت على تأليفها بالوضع الحاضر ، غير أن الوفود جميعاً حرصت على بيان أن ليس لهذه اللجنة أن تتخذ أية قرارات فى المسائل السياسية (١) . وتؤكد هذا الفهم أيضاً قواعد الإجراءات العامة (٢) .

ثانياً — لجان رئيسية :

وهى لجنة السياسة والأمن ، اللجنة الاقتصادية ، اللجنة الاجتماعية ، لجنة الوصايا ، لجنة الميزانية والإدارة ، اللجنة القانونية . ولكل عضو فى الأمم المتحدة الحق فى أن يكون عضواً فى كل من هذه اللجان التى تتشكل أيضاً فى بدء كل دور انعقاد وتبحث كل منها الموضوعات المدرجة بجدول الأعمال التى تكون داخلة فى اختصاصها الموضوعى .

ثالثاً — لجان خبراء مستمرة :

وهى لجان لها قدر من الاستمرار من حيث مدة قيامها ومهمتها إبداء المشورة للجمعية العامة فى موضوعات اختصاص كل منها ، وأعضاؤها منتخبون على أساس كفاءتهم الخاصة وخبرتهم الذاتية لا بوصفهم ممثلين لدول معينة . ومن هذه اللجان فى الوقت الحاضر : اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والإدارة ، ولجنة الاشتراكات ولجنة القانون الدولى .

---

(١) W. H. Laves & F. O. Wilcox, The First Meeting of the General Assembly. American Journal, April 1946, p. 347.

(٢) المادة ٣٥ معدلة .

رابعاً — لجان مؤقتة :

وهى لجان تنشئها الجمعية لمهمات خاصة ولمدة محددة ، بحيث ينتهى وجودها حين تنتهى من مهمتها . ومن هذه اللجان اللجنة المؤقتة لكوريا ، واللجنة الخاصة بالبلقان ، واللجنة الخاصة بالأنباء عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واللجنة الاستشارية الخاصة بالمقر . ومن أهم هذا النوع من اللجان تلك اللجنة المؤقتة التى أصبحت تعرف بالجمعية الصغيرة .

اللجنة المؤقتة أو الجمعية الصغيرة

قدمت الولايات المتحدة فى دور الانعقاد العادى الثانى للجمعية العامة سنة ١٩٤٧ اقتراحاً بانشاء « لجنة مؤقتة » تمثل فيها جميع الدول الأعضاء ، لتعاون الجمعية العامة فى القيام بوظائفها الخاصة بحفظ السلم والأمن العالمى ، وبتوثيق التعاون الدولى فى المجال السياسى ، وبتسوية المواقف التى قد تضر بالعلاقات الودية بين الأمم ، بأن تبحث ما يعرض من تلك المسائل فى الفترة الواقعة بين انتهاء الدورة الثانية وبدء الدورة الثالثة ، ثم التقرير عنها إلى الجمعية العامة .

وقد كان الحافز للولايات المتحدة إلى اقتراح هذه اللجنة ، رغبتها فى تعزيز دور الجمعية العامة فى المسائل الخاصة بحفظ السلم وتسوية المنازعات الدولية ، وجنوحها إلى الحد من تفرد مجلس الأمن بالاختصاص فى هذه الشئون نظراً لخضوع قراراته لشرط إجماع الدول الخمسة الكبرى وما نشأ عن اختلاف الرأى بينها من عدم الفصل فى مسائل هامة .

وقد استندت الولايات المتحدة فى اقتراحها إلى نص المادة الثانية والعشرين ، الذى يخول الجمعية العامة سلطة إنشاء ما تراه ضرورياً من الفروع الثانوية ، وبينت أن اللجنة المقترحة إنما هى فرع ثانوى مهمته الدراسة التمهيدية لما يطرح على الجمعية العامة من موضوعات وإعدادها لبحث هذه الجمعية ، وليس من اختصاصها إطلاقا إبداء توصيات للدول الأعضاء أو لمجلس الأمن أو لأية هيئة أخرى من هيئات الأمم

المتحدة . وأوضحت الولايات المتحده كذلك أن هذه اللجنة فى قيامها بمهمتها تتقيد بالأحكام المقررة لاختصاصات كل من الجمعية ومجلس الأمن ، وتلتزم بعدم مناقشة المسائل التى تكون موضع نظر المجلس ، ويظل المجلس وحده صاحب السلطة فى اتخاذ تدابير المنع والقمع .

وعارض الاتحاد السوفيتى مبدأ انشاء اللجنة ، مستنداً إلى أن الميثاق قد بين اختصاصات فروع الأمم المتحدة على نحو واضح ، وجعل مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصلى فى مسائل حفظ السلم الدولى ، فانشاء اللجنة المقترحة فيه تخط لذلك الاختصاص وعدوان على سلطان المجلس . ثم إن الميثاق يجعل الجمعية العامة هيئة غير دائمة فانشاء هذه اللجنة لتستمر منعقدة أثناء عدم انعقاد الجمعية فيه مخالفة للميثاق إذ يجعل من الجمعية العامة فى الواقع هيئة دائمة وهو وصف احتفظ به الميثاق لمجلس الأمن دون غيره . وفضلا عن ذلك فان إنشاء اللجنة المؤقتة هو خلق لهيئة رئيسية جديدة لم ينص عليها الميثاق .

وبعد مناقشات طويلة أقرت الجمعية العامة اقتراح الولايات المتحدة فقررت فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٧ (١) إنشاء « اللجنة المؤقتة » ، مؤلفة من مندوب عن كل دولة ، لتؤدى وظيفتها إلى حين افتتاح دور الإنعقاد العادى الثالث للجمعية فتقدم اليها حينذاك تقريراً عما بحثته من موضوعات ، وعما إذا كانت تشير بانشاء لجنة دائمة يكون لها اختصاصات هذه اللجنة المؤقتة والتعديلات التى تقترح إدخالها على هذه الإختصاصات .

ويعهد القرار المشار اليه إلى اللجنة المؤقتة بدراسته :

أولا — المسائل التى تحيلها اليها الجمعية العامة .

ثانياً — المواقف أو الخلافات التى تطلب إحدى الدول الأعضاء إدراجها فى

---

(١) General Assembly, Resolution 111 (II).

جدول أعمال الجمعية العامة أو يحيلها مجلس الأمن إلى هذه الجمعية ، بشرط أن تقرر اللجنة المؤقتة مبدئياً أن الموضوع هام ويحتاج إلى دراسة تمهيدية .

ثالثاً — وسائل تنمية التعاون الدولى فى حفظ السلام وفى المجال السياسى .

وخولت اللجنة المؤقتة ، لأداء وظيفتها ، سلطة إجراء تحقيقات وتعيين لجان تحقيق ، بموافقة ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت . غير أنه لا يجوز لها إجراء أى تحقيق خارج مقر الأمم المتحدة إلا بموافقة الدولة أو الدول التى يراد إجراء التحقيق فى إقليمها . كذلك أبيح للجنة إذا قدرت أن إحدى المسائل المعروضة عليها تستدعى عقد دورة خاصة للجمعية العامة ، أن تطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة استقصاء رأى الدول الأعضاء فى هذا .

وقد عارض مندوبو الاتحاد السوفيتى وأوكرانيا وبيلوروسيا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا فى هذا القرار ، وأعلنوا أن حكوماتهم لا تعترف باللجنة ، لمخالفة إنشائها للميثاق ، ولن تشترك فى أعمالها . وفعلا قاطعوا اجتماعات اللجنة . على أنه منذ نشب الخلاف بين الكتلة السوفيتية وبين يوغوسلافيا ، عادت هذه الأخيرة إلى عضوية اللجنة المؤقتة واشتركت فى أعمالها .

وقد شكلت اللجنة المؤقتة فى دورتها الأولى من يناير إلى أغسطس سنة ١٩٤٨ أربع لجان فرعية خصت كل واحدة منها ببحث أحد الموضوعات التالية : (١) قواعد الإجراءات . (٢) تنمية التعاون الدولى فى الميدان السياسى . (٣) التصويت فى مجلس الأمن . (٤) ملاءمة إنشاء لجنة دائمة ، كما بحثت مشكلة كوريا دون أن تحيلها مع ذلك إلى لجنة فرعية[١]. وقدمت اللجنة إلى الجمعية العامة فى دور انعقادها الثالث سنة ١٩٤٨ ثلاث تقارير ، تناولت فى الأول منها مسألة التصويت فى مجلس الأمن فاقترحت تقسيم قرارات مجلس الأمن إلى أربع فئات يلزم لكل منها أغلبية معينة من الأصوات ، وأشارت على الجمعية بأن توصى أعضاء مجلس الأمن وخاصة

---

(١) Yuen-Li Liang, Some Aspects of the Work of the Interim Committee. American Journal, October 1948, p. 887.

الأعضاء الدائمين باتباع أصول معينة في التصويت في المجلس ، وفي تقرير ثان عن تنمية التعاون الدولي في الميدان السياسي اقترحت اللجنة عدة وسائل لبلوغ هذا الهدف منها إعادة النظر في الاتفاقية العامة سنة ١٩٢٨ الخاصة بتسوية المنازعات سلمياً ، وتعيين مقرر أو موفق في المنازعات المعروضة على مجلس الأمن ، وتأليف مجموعة من الأشخاص الأهل لأن يكونوا أعضاء في لجان التحقيق أو التوفيق . وقد وافقت الجمعية على هذه الاقتراحات ، في مجموعها .

كذلك وافقت الجمعية العامة في ٥ ديسمبر سنة ١٩٤٨ على ما اقترحته اللجنة المؤقتة ذاتها من تجديد مدة وجودها فأصدرت قراراً بإعادة إنشاء اللجنة المؤقتة إلى موعد دور الانعقاد الرابع للجمعية العامة سنة ١٩٤٩ ، مخولة لها ذات الاختصاصات التي منحتها لها بداءة ومضيفة إليها الاعتراف لها بالحق في طلب فتاوى من محكمة العدل الدولية عن المسائل القانونية التي تجابهها أثناء توليها ما عهد إليها من مهام[١]. وقد عارضت الكتلة السوفيتية في هذا القرار مضيفة إلى حججها السابقة أن عمل اللجنة المؤقتة أظهر عدوانها على الاختصاصات الأصيلة لمجلس الأمن ، وأن السلطات التي خولت لها تضعها في مركز يعلو على مركز هذا المجلس ذاته[٢] .

وعهدت اللجنة المؤقتة إلى لجنة فرعية ببحث موضوع إنشاء اللجنة على وجه الاستمرار فقدمت اللجنة الفرعية تقريراً توصى فيه بهذا الرأى ، ورفعته اللجنة المؤقتة إلى الجمعية العامة فوافقت عليه وصدر قرارها في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٩ منشئاً اللجنة المؤقتة للاجتماع على وجه الاستمرار طيلة فترة عدم انعقاد الجمعية العامة [٣] .

وإلى الآن لا تزال الكتلة السوفيتية عند موقفها وهو عدم قانونية هذه اللجنة ومقاطعة اجتماعاتها .

---

(١) General Assembly, Resolution 196 (III).

(٢) United Nations, yearbook 1948 – 49, p. 406.

(٣) General Assembly, Resolution 295 (IV).

المبحث الثانى

وظائف الجمعية

للجمعية العامة وظائف متعددة يعينها الميثاق ، وأهم ما يسترعى النظر فيها هو تنوعها تنوعاً كبيراً ، فهى تمتد من نطاق المسائل المتعلقة بحفظ السلم الدولى إلى المسائل الاقتصادية والاجتماعية إلى المسائل الإدارية والمالية . والحق أنه ليست هناك مسألة من المسائل لا تشملها وظيفة من وظائف الجمعية ، « فهى الهيئة الوحيدة التى تشمل ولايتها جميع نواحى النشاط ، بل إنها تشمل فى اختصاصها الفسيح شطراً من وظيفة حفظ الأمن التى هى اختصاص ينفرد به مجلس الأمن . وهى تباشر نوعاً من الإشراف على الفروع الأخرى للهيئة بما فيها ، فى حدود أضيق ، مجلس الأمن ذاته . وهى توزع الأعمال على تلك الفروع وهذه تقدم إليها تقاريرها . وهى تمارس الرقابة المالية على جميع تلك الفروع بوساطة سلطاتها الخاصة بالميزانية »(١) . ولكن التفاوت كبير فى طبيعة اختصاصها بهذه المسائل أو تلك وفى مدى سلطاتها بالنسبة إلى هذا الشأن أو ذاك .

ووظائف الجمعية ، طبقاً للميثاق ، هى :

أولا — مناقشة جميع شئون الأمم المتحدة

للجمعية وظيفة عامة شاملة هى مناقشة أى شأن من شئون الأمم المتحدة وإصدار توصياتها فيه ، ولا يرد على هذه الوظيفة إلا قيد واحد يمنع الجمعية من أن تصدر توصية فى نزاع أو موقف يكون مطروحاً للبحث أمام مجلس الأمن إلا إذا طلب المجلس منها ذلك . فالمادة العاشرة من الميثاق تنص على أنه « للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع

---

(١) Clyde Eagleton, International Government (New York 1948) p. 320.

المنصوص عليها فيه أو وظائفه كما أن لها، فيما عدا ما نص عليه فى المادة الثانية عشر ، أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور » .

ويوجه بعض الشراح النظر إلى الأهمية الخاصة التى لهذا النص ، إذ كان نتيجة لحرص كثير من الوفود فى مؤتمر سان فرنسسكو على التوسعة من اختصاصات الجمعية والاستزادة من سلطاتها ، فهناك « عدلت النصوص الخاصة بوظائف الجمعية العامة وسلطاتها تعديلا جوهرياً أدى إلى تعزيز الدور الذى عهد به إليها . وقد كانت المادة العاشرة بالذات أساس توسع بعيد المدى فى سلطات الجمعية » (١) .

وقد أثبت تاريخ الأمم المتحدة إلى الوقت الحاضر المغزى الكبير الذى ينطوى عليه نص المادة العاشرة هذه . فإليها استندت انجلترا لتعرض قضية فلسطين على الجمعية العامة طالبة منها إصدار توصياتها فى شأنها . كذلك كانت المادة ذاتها فى مقدمة الأسانيد التى اعتمد عليها لإثارة مسألة حكومة فرانكو الأسبانية فى الجمعية العامة . وأحالت إليها الولايات المتحدة ، إلى جانب نصوص أخرى ، لتطرح للمناقشة فى الجمعية موضوع تهديد استقلال اليونان وسلامة إقليمها . وبنت الهند طلبها بحث مسألة معاملة الرعايا الهنود فى جنوب أفريقيا على نص المادة العاشرة بالإضافة إلى مادة أخرى . كذلك استندت الجمعية العامة إلى المادة ذاتها لتحل لنفسها مناقشة موضوعات عدة من أهمها مشكلة التصويت فى مجلس الأمن وقبول الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة وحالة الأقاليم الغير المتمتعة بالحكم الذاتى .

والمفهوم من نص المادة العاشرة أنه لا يمتنع على الجمعية بحث ومناقشة أى نزاع أو موقف حينما يكون محل بحث المجلس ، إنما يمتنع عليها فحسب أن تصدر توصية بشأنه فى تلك الظروف . وأساس هذا الوضع هو إقرار المركز الخاص الذى يعترف به الميثاق لمجلس الأمن فى نطاق حفظ السلم العالمى والحرص على أن لا تتدخل

---

(١) Leland Goodrich, Development of the General Assembly, International Conciliation, May 1951, p. 244

الجمعية في تناول المجلس لمثل تلك المواقف أو المنازعات . وإذ أن هذا القيد المانع مقرر لصالح مجلس الأمن فإنه يستطيع رفعه في أية مناسبات يقدرها وبالصورة التي يرتئيها . من ذلك أن المجلس قد يطلب إلى الجمعية إبداء رأيها في الموقف أو النزاع الذي يكون محل نظره وحينئذ تكون الجمعية في حل من إصدار توصياتها في شأنه ومن قبيل هذا ، على وجه ضمني ، ما قرره المجلس في أول أبريل سنة ١٩٤٨ ، حينما استبان له أنه لا يملك أن ينفذ قوة واقتداراً توصية الجمعية العامة بتقسيم فلسطين ، من توجيه الأمين العام إلى دعوة الجمعية لدور انعقاد خاص وفقاً للمادة العشرين من الميثاق لتبحث فيه موضوع الحكومة المستقبلة لفلسطين .

كما قد يصل المجلس إلى تمكين الجمعية العامة من نظر أي نزاع أو موقف وإصدار توصياتها فيه ، عن طريق حذفه من جدول أعماله . وقد يسر هذا الأمر ما استقر عليه عرف المجلس من أن حذف مسألة ما من جدول أعماله يعد عملا إجرائياً يتم بقرار يصدر بأغلبية سبعة أصوات لا يشترط أن يكون من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين . وقد لجأ المجلس إلى ذلك في عدة مسائل هامة منها المسألة الأسبانية سنة ١٩٤٦ ومسألة اليونان سنة ١٩٤٧ والنزاع الكوري سنة ١٩٥١ .

ولكفالة مراعاة هذا الأصل العام تنص المادة الثانية عشرة فقرة ثانية على أنه « يخطر الأمين العام بموافقة مجلس الأمن ، الجمعية العامة في كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولي التي تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء « الأمم المتحدة » إذا لم تكن الجمعية العامة في دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها » .

ثانياً — حفظ السلم الدولي

للجمعية العامة اختصاص في هذا المجال أفردت له مادة خاصة في الميثاق هي المادة الحادية عشرة . وهي في الواقع حالة خاصة تطبيقية من الحكم العام الذي أوردته المادة العاشرة عن اختصاص الجمعية العامة بمناقشة أي شأن من شئون

الأمم المتحدة . وليس هذا التخصيص راجعاً إلى الأهمية الذاتية لمسائل السلام العالمي فحسب بل ولأن وظيفة الجمعية بمقتضى المادة الحادية عشر تنطوى على أحكام خاصة تتعلق بطبيعة اختصاصات الجمعية فى مسائل حفظ السلام ، ومداها ، وحدود السلطة المخولة للجمعية فى صددها . يؤكد ذلك أن الفقرة الرابعة من المادة الحادية عشرة تقرر صراحة أنه « لا تحد سلطات الجمعية العامة المبينة فى هذه المادة من عموم مدى المادة العاشرة » . فالمادة الحادية عشر تطبيق خاص للمادة العاشرة ولكنها ليست مقيدة لاطلاقها أو حادة من عمومها .

واختصاصات الجمعية فى مسائل حفظ الأمن والسلام الدولى تندرج تحت فئات ثلاثة :

(١) المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم .

للجمعية فى هذا الخصوص الحق فى أن تبحث الأصول العامة للتعاون الدولى على حفظ السلام . وتوكيداً من الميثاق لأهمية مسائل التسلح وإقراراً منه لدور الجمعية فيها — وهى مسائل تقع مسئولياتها النهائية على مجلس الأمن — تضرب المادة مثلا للأصول العامة للتعاون الدولى على حفظ السلام « المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح » . واختصاص الجمعية فى هذه المسائل الخاصة بتنظيم التسليح ينصب على المبادىء العامة فلا يمتد إلى أوضاع أو تفصيلات الخطط المقصود بها نزع السلاح أو تخفيضه .

ووظيفة الجمعية فى مسائل التعاون الدولى على حفظ السلام تشمل البحث والمناقشة كما تشمل إصدار توصيات إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن أو كليهما . ومما يسترعى النظر فى هذا الشأن ، أن هذه الوظيفة التى تعد بحق تطبيقاً خاصاً للمادة العاشرة قد جاءت مطلقة من القيد الوارد فى هذه المادة ، ولذا يجوز للجمعية أن تقدم توصياتها هذه إلى مجلس الأمن حتى ولو كانت المسألة موضع البحث مقيدة فى جدول أعمال المجلس ومحل نظره حينذاك .

وقد أعملت الجمعية العامة هذا النص ، أداء لوظيفتها هـذه فى تنمية التعاون الدولى على حفظ السلم العالمى منذ أول دور انعقاد لها ، وبوجه خاص أولت اهتماما كبيراً لمسائل تنظيم التسليح ، والرقابة على القوة الذرية .

ففى دور الانعقاد الأول فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ أصدرت الجمعية قراراً دعت فيه مجلس الأمن إلى أن ينشط لوضع تدابير عملية لتنظيم التسليح وخفض السلاح ، واتخاذ الضمانات اللازمة لكفالة احترام جميع الدول لهذا التنظيم ، وأوصت المجلس بأن يعرض الخطط التى يضعها لهذا الغرض على دورة خاصة للجمعية ، توطئة لتقديمها إلى الدول الأعضاء لتوقيعها وإبرامها فى شكل معاهدات دولية . وقد أعلن هذا القرار وجوب إنشاء نظام دولى للرقابة على التسلح ، فى نطاق مجلس الأمن ، يكون من أهدافه تنظيم التسلح وخفض السلاح والقوات المسلحة ، وتحريم استخدام القوى الذرية لأغراض حربية ، و استبعاد الأسلحة الذرية وأسلحة التدمير العام من التسليح الوطنى ، والرقابة على القوى الذرية لضمان استخدامها للأغراض السلمية فحسب . وتشكل لإدارة هذا النظام الدولى هيئات خاصة تبين سلطاتها فى المعاهدات المنظمة لهذا الشأن . كذلك دعت الجمعية المجلس إلى التعجيل باتخاذ التدابير اللازمة لوضع القوات المسلحة تحت تصرفه وفقاً لنص المادة الثالثة والأربعين من الميثاق (١) .

وقد ناقشت الجمعية العامة هذا الموضوع ثانية فى القسم الثانى من دور الانعقاد الثالث سنة ١٩٤٨ حين قدم الاتحاد السوفيتى مشروع قرار يقضى بتخفيض جميع القوى العسكرية البرية والبحرية والجوية التابعة للدول الخمس الكبرى بمقدار الثلث فى خلال عام واحد ، كخطوة أولى فى تخفيض السلاح والقوات العسكرية . كذلك اقترح تحريم الأسلحة الذرية كأسلحة هجوم لا دفاع ، وإنشاء هيئة رقابة دولية فى نطاق مجلس الأمن لتشرف على تنفيذ هذه التدابير ولتتلقى بيانات رسمية كاملة عن تسلح الدول الخمس الكبرى وقواتها المسلحة . ولم توافق الجمعية على هذا الاقتراح ، وإنما وجهت نداء إلى الدول الكبرى دعتها فيه إلى تسوية الخلافات الناشبة بينها ،

(١) General Assembly, Resolution 41 (I).

وإلى العمل بما تعاهدوا عليه فى مؤتمر يالتا سنة ١٩٤٥ من التعاون الوثيق للمحافظة على السلام العالمى وإلى إنجاز وضع معاهدات الصلح فى أقرب وقت مستطاع إقراراً للأوضاع العالمية وتأميناً للسلم الدولى[١] . كما أصدرت الجمعية قراراً نبهت فيه إلى أن تخفيض السلاح وتنظيم التسلح لا يتحقق إلا فى جو ودى من العلاقات الطيبة بين الدول وفى ظل نظـام دولى للرقابة على القوى الذرية بغية تحريم استخدامها فى الأغراض العسكرية ، ودعت فيه مجلس الأمن إلى متابعة دراسة الوضوع وحثت الدول جميعاً على معاونته فى أداء هذه المهمة[٢] .

ثم عادت الجمعية العامة إلى هذا الموضوع مرة أخرى حين قدمت لجنة الأسلحة العادية المتفرعة عن مجلس الأمن تقريرها عن وسائل تجميع البيانات الخاصة بهذه الأسلحة وتحقيقها ونشرها كخطوة تمهيدية للاتفاق على تخفيض التسليح ، فناقشت الجمعية تلك المقترحات وأعلنت موافقتها عليها وأوصت الدول جميعاً باتباعها[٣] .

وأولت الجمعية العامة مسائل الطاقة الذرية اهتماما خاصاً . ففى القسم الأول من أول دود انعقاد لها أصدرت قراراً بإنشاء لجنة الطاقة الذرية مشكلة من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس الأمن ، ومن ممثل كندا (حينما لا تكون ممثلة فى المجلس — وقد اقتضى هذا الوضع الخاص وجود مناجم غنية بمادة اليورانيوم فى كندا وارتباط هذه الدولة الوثيق بمشروعات الولايات المتحدة الخاصة باستخدام القوى الذرية) . وعهد إلى هذه اللجنة بدراسة ذلك الموضوع من جميع نواحيه وتقديم اقتراحاتها لتبادل البيانات بين الدول لاستخدام الطاقة الذرية للأغراض السلمية ولاستبعاد الأسلحة الذرية من التسلح الوطنى ولإنشاء الضمانات الفعالة عن طريق الرقابة والفحص لكفالة عدم انتهاك هذه النظم . وقد جعلت هذه اللجنة خاضعة لتوجيهات مجلس الأمن ومسئولة أمامه ، وللمجلس أن يحول بعض أو كل تقارير اللجنة إلى

---

(١) General Assembly, Resolution 190 (III).

(٢) General Assembly, Resolution 192 (III).

(٣) General Assembly, Resolution 300 (IV).

فروع الأمم المتحدة الأخرى ومن بينها الجمعية العامة[١] . وقد أحال مجلس الأمن إلى الجمعية العامة تقارير هذه اللجنة وكان واضحاً فيها الخلاف العميق فى الرأى بين الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية والاتحاد السوفيتى من ناحية أخرى ، فدعت الجمعية الدول الكبرى إلى السعى للاتفاق على أسس عامة ثم إخطار الجمعية بنتيجة هذا السعى فى الدور التالى وأقرت بعض التقارير التى حولت إليها وأوصت اللجنة بالاستمرار فى دراساتها ومشروعاتها[٢] . ثم عادت الجمعية سنة ١٩٤٩ فألحت فى دعوتها هذه ، وحثت الدول جميعاً على أن تتنزل قليلا عن شطر من حقوق سيادتها لكفالة الرقابة الفعالة على الطاقة الذرية تأميناً للسلام الدولى وحفظاً للانسانية من الإبادة والدمار[٣].

وأخيراً أصدرت قراراً فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ شكلت به لجنة من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس الأمن وكندا لتبحث وسائل تنسيق أعمال لجنتى الأسلحة العادية والطاقة الذرية وإمكان إدماج هاتين اللجنتين فى لجنة واحدة خاصة بنزع السلاح . وقد نبهت الجمعية فى قرارها هذا إلى أنه يتعين أن يتم تنظيم التسلح باجماع الدول جميعاً وأن يشمل الأسلحة بكل أنواعها وأن يوضع لتطبيق هذا التنظيم رقابة دولية كفيلة بمراعاته واحترامه[٤] .

(٢) مناقشة أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم الدولى .

هذه حالة متميزة من الحالة الأولى ، فهذه الأخيرة إنما تنصرف ، كما رأينا ، إلى الأصول العامة لحفظ السلم . أما الحالة التى نحن بصددها الآن فتنصب على مسائل معينة تؤثر فى صيانة السلم . والمسائل التى من هذا القبيل قد تحيلها إليها دولة من الدول الأعضاء أو مجلس الأمن ، كما يجوز أن تحيلها إلى الجمعية دولة غير عضو

---

(١) General Assembly, Resolution 1 (I).

(٢) General Assembly, Resolution 191 (III).

(٣) General Assembly, Resolution 299 (IV).

(٤) General Assembly, Resolution 496 (V).

بالأمم المتحدة وفقاً للمادة الخامسة والثلاثين فقرة ثانية . ووظيفة الجمعية فيما يختص بمثل هذه المسائل هي بحثها ومناقشتها ، وفي هذا النطاق تتمتع الجمعية بحق مطلق لا يرد عليه أي قيد شأنه في ذلك شأن مناقشة المبادىء العامة لحفظ السلام العالمي . وللجمعية كذلك الحق في أن تصدر توصيات بما تراه في تلك المسائل ولكن هذا الحق مقيد بالقيد الخاص بمنع إصدار أية توصية في مسألة تكون مدرجة في جدول أعمال المجلس ، إلا إذا طلب المجلس نفسه ذلك .

وهناك قيد آخر توره المادة الحادية عشر بخصوص تلك المسائل ، هو أنه « كل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما ينبغي أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده » .

ويلاحظ بعض الشراح أن مسألة معاملة الهنود في جنوب أفريقيا قد عرضت على الجمعية العامة رأساً ، وأنه على الرغم من أن لها « صلة بحفظ السلم الدولي » لما في المعاملة السيئة المنسوبة إلى جنوب أفريقيا من أثر في تسوىء علاقاتها بالهند وبالباكستان ، فإن الجمعية أصدرت توصيتها في شأنها دون أن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن لا قبل بحثها ولا بعده . ويستطرد أولئك الشراح إلى ملاحظة أنه ربما أمكن القول من الناحية « الفنية » المجردة بأن الجمعية في هذه الحالة لم تقم « بعمل ما » وفقاً لعبارة المادة الحادية عشرة [1] .

ومن الواضح أن الإشارة إلى « القيام بعمل ما » تنصرف إلى ما يمكن أن يتخذه مجلس الأمن من خطوات في المسائل موضوع البحث ، إذ أنه ليس من سلطة الجمعية « القيام بعمل ما » بل هي قاصرة على إصدار توصيات فحسب . على أن تعيين مدلول « العمل » وتمييزه من مقتضيات « التوصية » أمر عسير كل العسر ، والظاهر أن الغالب على تفكير الجمعية هو أن المقصود « بالعمل »

---

(١) Hambro & Goodrich, p. 170.

فى مدلول المادة الحادية عشر ، هو « أعمال القهر أو القمع » . ولهذا نراها قد جرت فى سوابق هامة متعددة على تحديد سلطاتها تحديداً واسعاً ، لا تخلو توصياتها الصادرة فى ظله من تداخل فى نطاق الأعمال .

ولعل من أشد العوامل التى أغرت الجمعية على هذا المسلك ، اعتراف مجلس الأمن ذاته ، وهو المسئول الأعلى عن شئون حفظ السلام ، بعجزه عن مواجهة حالات معينة ولجوؤه إلى الجمعية لتعينه عليها بما لتوصياتها من قوة معنوية كبرى . ولذلك حين حذف المجلس من جدول أعماله مسألتى أسبانيا واليونان ، ليمكن الجمعية من نظرها ، أصدرت هـذه توصيات فى شأنهما تضمنت شروط تسويتهما وتدابير تنفيذ مثل الشروط وإنشاء لجان تتولى القيام بذلك[١] . بل لقد ذهبت الجمعية العامة فى توصيتها الخاصة بفلسطين الصادرة فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ إلى حد اقتراح حل لمشكلة فلسطين قوامه التقسيم وشكلت لجنة لتنفيذ هـذا الاقتراح[٢] .

(٣) استرعاء نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر .

وظيفة الجمعية فى هذه الجزئية قاصرة على توجيه انتباه مجلس الأمن . على أن لهذا التوجيه أهمية عملية كبرى إذ مؤداه أنه إذا أغفل مجلس الأمن التصدى لحالة من الحالات التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر كان للجمعية أن تلفت نظره إليها فتلجئه إلى الاهتمام بها واتخاذ تصرف ما بشأنها .

ثم إن لعملها هذا تأثيراً كبيراً على تكييف المجلس للحالة محل البحث ، إذ أنه مما لا شك فيه أيضاً أن تصورها لتلك الحالة وتقويمها لعواملها ومقتضياتها يؤثر ،

---

(١) General Assembly, Official Records of the Second Session, Vol. I, p. 461.

(٢) General Assembly, Official Records of the Second Session, Vol. II, p. 1425.

نظراً للوزن السياسى والمعنوى لآراء الجمعية ، على تقدير المجلس ويوحى له باتجاه تصرفاته وقراراته .

ثالثاً — التسويات السلمية

للجمعية العــامة دور بارز فى تحقيق التسويات السلمية لأى موقف يحتمل أن يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم . فالمادة الرابعة عشر تنص على أنه :

« مع مراعاة أحكام المادة الثانية عشر للجمعية أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشؤه ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » .

والحق أن هذا النص يزود الجمعية بسلاح فعال ، إن لم يكن لحسم تلك المواقف وتسويتها ، فعلى الأقل للتأثير على اتجاهات حلولها وجهة سلمية ودية . والجمعية هى صاحبة السلطة النهائية فى تكييف الموقف وتقدير ما إذا كان ، فى تعريف الميثاق ، « يضر بالرفاهية العــامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم » . وواضح أن هذين الضابطين هما أعم ما كان يستطاع اتخاذه من ضوابط وأكثرها شمولا وإطلاقاً . وهما إلى جانب ذلك متداخلان تداخلا ييسر دون شك الاستناد الى أى منهما لتبرير تناول الجمعية العامة للموقف الذى تثيره .

واختصاص الجمعية ، بمقتضى حكم هذه المــادة ، يشمل كل موقف « مهما يكن منشؤه » ، ويشمل بالتالى ما خصته المادة بالذكر على سبيل المثال وهو « المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » . وقد كان الاتجاه أثناء مناقشة هذا النص فى مؤتمر سان فرنسسكو — وهو نص جديد اقترحته الدول الداعية فى ذلك المؤتمر ولم يكن وارداً أصلا فى مقترحات دمبرتون أوكس — إلى الاهتمام ، على نحو خاص ، بالمواقف الناشئة عن ارتباطات تعاهدية وما قد يترتب على تغير الظروف التى عقدت فى ظلها من مطالبة بإعادة النظر

فيها[1] . وقد أخذت مسألة إعادة النظر فى المعاهدات أهمية سياسية كبرى فى مناقشات المؤتمر ، إذ كانت هناك دول ، فى مقدمتها الاتحاد السوفيتى وفرنسا ، تعارض إقرار أى نص على مراجعة المعاهدات خشية أن يفتح الباب أمام بعض الدول لإعادة النظر فى معاهدات الصلح التى تعقد مع دول المحور بعد هزيمتها فى الحرب ، وكانت هناك أيضاً عدة دول من أمريكا الجنوبية تعارض المبدأ ذاته تجنباً لما قد يثيره من قلق دائم وعدم استقرار فى مسائل الحدود الدولية فى أمريكا الجنوبية وهى مسائل طالما أثارت منازعات عسكرية بين أمم تلك القارة سويت فى معاهدات لا تخفى بعض دول أمريكا الجنوبية اعتراضها عليها ورغبتها فى تعديلها . وفى الجانب الآخر ، كانت هذه الدول الراغبة فى وضع الأساس القانونى والسند الدولى لمثل تلك التعديلات ، تسعى جاهدة إلى إقرار مبدأ إعادة النظر فى المعاهدات ، وكانت تؤيدها دول مثل مصر ، لها مصالح قومية فى إقرار ذلك السند القانونى ليعزز موقفها فى تطورات صلاتها التعاهدية بانجلترا .

وقد حاولت الولايات المتحدة التوفيق بين هذين الاتجاهين ، فأدلى أحد مندوبيها ، السناتور فاندنبرج ، بتصريح يعد تفسيراً للنص الذى قدمته الدول الداعية ، وهو النص الحالى للمادة الرابعة عشر ، قال فيه إن وضع نظام خاص بإعادة النظر فى المعاهدات :

« قد يؤدى إلى أن تميل الهيئة الدولية الجديدة نحو إعادة النظر ميلا شديداً أو تشجع على طلبه حتى فى خارج الأحوال التى تقتضيه ، كما ذكر أنه من التناقض أن توصف الهيئة الجديدة بأنها قيمة على النزاهة الدولية فى الوقت الذى تنصرف فيه إلى الإغراء بعدم احترام المعاهدات مع أن هذا الاحترام هو مادة تلك النزاهة وأداتها ، ولاحظ أن اهتمام الجمعية يجب ألا يوجه إلى هذه المعاهدات لذاتها بل إلى الأحوال التى يمكن أن تخل بالرفاهية العامة أو تعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم فقد تدعو حالة تلك الرفاهية العامة لا إلى تعديل معاهدة ما بل إلى احترامها ،

---

(١) Selected Documents, p. 618.

وزاد على ذلك أنه ليس من الحكمة أن يربط النص الواسع للفقرة السادسة ربطاً خاصاً بموضوع إعادة النظر فى المعاهدات ، وفى اعتقاده أن الفقرة الخاصة بتسوية أى موقف تسوية سلمية أياً كان منشؤه يجب ألا تحمل على معنى نفى حق الجمعية فى إعادة النظر فى المعاهدات بل إذا نشأ عن قيام معاهدة ما موقف ترى الجمعية أنه يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم فللجمعية العامة أن تشير بما تراه فى هذه الظروف »[1] .

ومما يجدر بالذكر ، أن ما خشيته بعض الدول أثناء مؤتمر سان فرنسسكو من فتح الباب أمام تعديل معاهدات الصلح مع دول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية ، قد أثير ثانية تحت حكم المادة الرابعة عشر ، إذ قدمت الأرجنتين فى دور الانعقاد الثانى للجمعية العامة اقتراحا يرمى إلى تعديل معاهدة الصلح مع إيطاليا ، بالاستناد إلى المادة الرابعة عشر ، فعارضت دول كثيرة فى إدراجه فى جدول الأعمال ولكن معارضتها لم تجد . غير أن الأرجنتين سحبت ذلك الاقتراح فيما بعد .

وسلطة الجمعية بمقتضى نص المادة الرابعة عشرة هى سلطة إصدار توصيات — ومن باب أولى سلطة مناقشة — وهى فى ممارستها لسلطة التوصية هذه خاضعة للقيد العام الوارد فى المادة الثانية عشر ، فلا يجوز للجمعية أن تصدر توصية فى موقف من المواقف إذا كان هذا الموقف موضع نظر المجلس حينذاك .

رابعاً — تنمية التعاون الدولى

للجمعية العامة اختصاص واسع النطاق فى تنمية التعاون الدولى فى سائر ميادين العلاقات الإنسانية ، من الشئون السياسية إلى الشئون القانونية الدولية إلى الشئون الاقتصادية والاجتماعية .

فالمادة الثالثة عشر تخول الجمعية العامة السلطة فى أن :

« تنشىء دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

---

(١) وزارة الخارجية : تقرير وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو ص ٢٣ .

(أ) إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه .

(ب) إنماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحة والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » .

التعاون السياسى

وقد وضعت الجمعية العامة إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى فى مقدمة الأهداف الرئيسية التى أنشأت من أجلها اللجنة المؤقتة ، على ما رأينا فيما تقدم ، فعهدت إليها بحث هذا الموضوع وتقديم توصياتها فى شأنه ، وقامت اللجنة بدراسته هو وموضوعات أخرى مرتبطة به وقدمت عنها تقريراً شاملا بحثته الجمعية العامة وأصدرت على أساسه قراراً هاماً فى شأن تنمية التعاون الدولى فى الميدان السياسى(١)، دعت فيه الجمعية مجلس الأمن إلى أن يسلك فى تسوية المنازعات التى تعرض عليه سبيلا قوامها أن يتولى الرئيس دعوة الأطراف ذوى الشأن إلى الاجتماع به ليحاولوا جميعاً أن يتفقوا على اختيار أحد أعضاء المجلس ليكون مقرراً أو موفقاً يتولى فحص النزاع موضع البحث ومحاولة التوفيق بين أطرافه ثم يقدم عند انتهائه من مهمته تقريراً عن عمله إلى المجلس . ومما يذكر أن هذا الإجراء كان مأخوذاً به أمام مجلس عصبة الأمم وكان يهدف إلى تجنب تعميق الخلاف وتأصيله بإعطائه علنية واسعة النطاق فى أقوال الأطراف ذوى الشأن أمام المجلس عند نظر النزاع .

كما أن الجمعية دعت فى ذلك القرار كل دولة من الدول الأعضاء لتعيين من واحد إلى خمسة أشخاص لهم من علمهم وثقافتهم وشخصيتهم وتجاريبهم ومكانتهم ما يؤهلهم لأن يكونوا أعضاء فى لجان تحقيق أو توفيق ، إذا ما قررت الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو ما يتفرع عنهما من هيئات إنشاء مثل تلك اللجان تسوية للمواقف أو المنازعات المعروضة عليها بالطرق السلمية .

---

(١) General Assembly, Resolution 268 (III).

وفى نوفمبر سنة ١٩٥٠ أصدرت الجمعية قراراً تكلف فيه اللجنة المؤقتة بدراسة الاقتراح الخاص بإنشاء لجنة توفيق دائمة ، لتكون أداة حاضرة من أدوات تسوية المنازعات سلمياً وتنمية التعاون السياسى بين الدول[١] . كما أصدرت قراراً آخر تندد فيه بكل دعاية ضد السلام وكل تشجيع للحرب[٢].

تنمية القانون الدولى وتدوينه

ظفر موضوع تنمية القانون الدولى باهتمام زائد فى مؤتمر سان فرنسسكو لما تحققه المؤتمرون من أن إقرار قواعد القانون الدولى وتوطيدها وتوفير الاحترام اللازم لها ، هو ضمان جدى ضد المنازعات المسلحة ونشوب الحروب . فقدم وفد مصر فى ذلك المؤتمر اقتراحاً يقضى بأن يضاف إلى أهداف الأمم المتحدة هدف جديد هو « تحديد قواعد القانون الدولى والسلوك الدولى وتعريفها وتقنينها وتنميتها »[٣] . وإنه وإن كان المؤتمر لم يوافق على هذا الاقتراح بمجموعه ، إلا أن فحواه هو ما ينص عليه عجز الفقرة (١) من المادة الثالثة عشر من الميثاق بوضعه الحالى . وقد كان مفهوماً على نحو جلى فى المؤتمر أن العبارة التى وافق عليها وهى « تشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه » كفيلة بدحض أية شبهة للجمود قد تنبعث من فكرة التدوين ، لأن التقدم المطرد يتضمن المراجعة وإعادة النظر كما يتضمن الإضافة والتنمية .

وقد تناولت الجمعية العامة فى القسم الثانى من دور انعقادها الأول موضوع تنفيذ هذه المهمة التى نيطت بها ، فأنشأت لجنة مشكلة من ممثلى سبعة عشر دولة ، كانت مصر من بينها ، وعهدت إليه ببحث الوسائل التى تستطيع بها الجمعية تشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه ، والحصول على معاونة سائر فروع الأمم

---

(١) General Assembly, Resolution 379 (V).

(٢) General Assembly, Resolution 381 (V).

(٣) Selected Documents, p. 94.

المتحدة والهيئات الوطنية والدولية في تحقيق هذا الغرض[١] . وقدمت هذه اللجنة تقريراً أوصت فيه بإنشاء لجنة لها قدر من الاستمرار والاستقرار ويناط بها القيام على تحقيق هـذه الرسالة الخطيرة ، وتكون مشكلة من رجال قانون ذوى مكانة ممتازة يمثلون الحضارات الهامة والنظم القانونية الرئيسية ، مختارين بوصفهم خبراء لا بوصفهم ممثلين لحكوماتهم ، ولا يتلقون تعليمات منها أو يخضعون لتأثيرها . وقد وافقت الجمعية العامة على هـذا التقرير في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٤٧ فتم بذلك إنشاء لجنة القانون الدولي[٢] . وفي سنة ١٩٤٨ انتخبت الجمعية العـامة للأمم المتحدة لعضوية هذه اللجنة لمدة ثلاث سنوات ، مدت حديثاً إلى خمسة ، عدداً من رجال القانون المشهورين المنتمين إلى نظم قانونية متباينة . وجدير بالذكر أن للحضارة الإسلامية ونظامها القانوني مكانها في عضوية اللجنة [٣] .

ومن أهم أعمال اللجنة في دور انعقادها الأول ، وضعها مشروع بيان بحقوق الدول وواجباتها عرض على الجمعية العامة في ديسمبر سنة ١٩٤٩ فأثنت على المجهود الذى بذلته اللجنة وأوصت الدول الأعضاء بإيفاء هـذا البيان حقه من الاعتبار بوصفه « مساهمة ضخمة قيمة في تنمية القانون الدولي وتدوينه »[٤] .

وفي دورة الانعقاد الثانية ، كان أهم عمل قامت به اللجنة هو صياغتها للمبادىء القانونية الدولية التي أقرها ميثاق محكمة نورمبرج لمجرمي الحرب والتي قررتها الأحكام الصادرة منها ، وإعدادها مشروع بيان للجرائم المخلة بالسلم وبأمن الانسانية [٥] .

---

(١) General Assembly, Resolution 94 (I).

(٢) General Assembly, Resolution 174 (II).

(٣) ويمثلها في الوقت الحاضر السيد فارس الخورى ، رئيس وزراء سوريا الأسبق .

(٤) General Assembly, Resolution 375 (IV).

(٥) General Assembly, Official Records, Supplement No 12.

وانظر نص الميثاق في « المجلة المصرية للقانون الدولي » سنة ١٩٤٥ ، ص ٢٧٩ .

وقد دعت الجمعية العامة فى دور انعقادها الخامس الدول الأعضاء إلى إبداء ما يعن لها من ملاحظات على هذه المشروعات [١] .

التعاون الاقتصادى والاجتماعى

كان العرف الدولى السائد يعد أكثر المسائل الاقتصادية والاجتماعية من صميم الشئون الداخلية للدولة لا يمتد إليها سلطان أية هيئة أجنبية أو دولية ، فنص الميثاق على إنماء التعاون الدولى فى تلك المسائل وبوجه خاص فى مسائل كفالة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بغير تمييز على أسس عنصرية أو قومية أو دينية أو جنسية ، ونشاط الجمعية العامة وآثارها فى تلك الشئون ، يكشفان عن تطور هام فى الفكر الانسانى والعرف الدولى . . تطور قوامه إضعاف ذلك الحاجز الفاصل الذى كان يخيل للناس أنه يفرق بين الشئون الداخلية والشئون الخارجية لكل دولة .

وتقضى الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشر بأن « تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى فيما يختص بالمسائل الواردة فى الفقرة السابعة (ب) مبينة فى الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق » ، وهذه إحالة إلى التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ودور المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تحقيقه . وتستبين طبيعة علاقة المجلس بالجمعية فى القيام على تحقيق التعاون الدولى فى تلك الشئون ، فى نص المادة الستين التى تقرر أن مقاصد الهيئة فى مجال التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى « تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة وعلى عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشرافها . . » فالجمعية إذن هى صاحبة الاختصاص الأصيل فى تلك الشئون ، وإنما يمارسه المجلس نائباً عنها وخاضعاً لتوجيهاتها . ويمكن القول فى تعبير آخر ، بأن تلك العلاقة رأسية تتميز من جانب الجمعية ، وهى التى تنتخب أعضاء المجلس ، بالتكوين والتوجيه ، ومن جانب المجلس بالتفرع والتبعية .

---

(١) General Assembly, Resolution 488 (V).

خامساً — نظام الوصاية الدولية

للجمعية العامة اختصاص شامل فى شئون نظام الوصاية الدولى ، إذ أنه وفقاً لنص المادة السادسة عشر « تباشر الجمعية العامة الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التى لم تعتبر مواقع استراتيجية » . والحق أن الجمعية العامة تتولى كل اختصاصات الأمم المتحدة فى مسائل الوصاية الدولية باستثناء ما يتعلق بالمواقع الاستراتيجية فهى خاضعة لسلطان مجلس الأمن وحده . فالمادة الخامسة والثمانون تنص على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك إقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » .

ويلاحظ أن دور مجلس الوصاية فى هذه الشئون وطبيعة علاقته بالجمعية العامة ، نظير تماماً لدور المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية وعلاقته بالجمعية العامة ، إذ تقضى الفقرة الثانية من المادة ذاتها بأن « يساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت إشرافها » . فسلطة هذا هو الآخر ، على غرار سلطة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، مستمدة من الجمعية العامة ومتفرعة عنها ، ومزاولته تلك السلطة إنما يكون تحت رقابة الجمعية ووفقاً لتوجيهاتها .

سادساً — تلقى تقارير فروع الأمم المتحدة

هذه الوظيفة من وظائف الجمعية العامة ، قررتها المادة الخامسة عشرة إذ تنص على أنه :

« ١ — تتلقى الجمعية تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها ، وتتضمن هذه التقارير بياناً عن التدابير التى يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى .

٢ — تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنظر فيها » . وتطبيقاً لهذه المادة تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية من الهيئات الرئيسية الأخرى للأمم المتحدة وهى مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية ، والأمانة ، ومحكمة العدل الدولية .

وسلطة الجمعية فى صدد هذه التقارير تختلف فيما يختص بمجلس الأمن عنها فيما يتعلق بالهيئات الأخرى . فللجمعية أن تنظر جميع تلك التقارير ، سواء كانت من مجلس الأمن أو من الهيئات الأخرى ، وتناقشها ، وتبدى رأيها فيما تضمنته من مسائل مع مراعاة القيد الوارد فى المادة الثانية عشرة . وهى تستطيع أيضاً فيما يتعلق بتقارير المجالس الأخرى — غير مجلس الأمن — وبتقرير الأمانة ، أن تبدى رأيها فى التقارير ذاتها — لا فيما تضمنته من موضوعات فحسب — وأن تصدر فى شأنها توصيات ترمى إلى تعديلها أو تحوى توجيهات متعلقة بأوضاعها . والحال غير ذلك فيما يختص بتقارير مجلس الأمن ، إذ أنه « يتبين من المناقشات التى جرت فى سان فرنسسكو ، أنه ليس للجمعية الحق فى أن تصدر توصيات عن التقارير ذاتها — على خلاف الموضوعات التى تتناولها التقارير — لأن مؤدى هذا تخويل الجمعية سلطة الموافقة على تلك التقارير أو رفضها ، وهو ما يخالف المبدأ العام الذى يحدد وضعى الجمعية العامة ومجلس الأمن أحدهما إزاء الآخر »(١) . ولذلك جرت عادة الجمعية العامة فى صدد تقارير مجلس الأمن أن تصدر قراراً نصه « أن الجمعية العامة وقد تلقت تقرير مجلس الأمن وناقشته ، تقرر الانتقال إلى الموضوع التالى من جدول أعمالها » .

سابعاً — التصديق على الميزانية وتقرير الاشتراكات

يخول الميثاق الجمعية العامة السلطة فى « أن تبحث ميزانية الهيئة وتصدق عليها » (المادة السابعة عشر) . وتخويل الجمعية بالذات هذه السلطة يستقيم مع ما لها من طابع تمثيلى خاص إذ هى الأداة الوحيدة فى نظام الأمم المتحدة التى تمثل

(١) Goodrich & Hambro, p. 181.

فيها جميع الدول الأعضاء ، وهى الدول التى تساهم بأنصبتها المفردة فى تكوين ميزانية الهيئة .

وتتلخص إجراءات إعداد ميزانية الأمم المتحدة فى أن تقوم الإدارة المختصة فى الأمانة بوضع تقديراتهـا للنفقات على أساس البرنامج الذى تلتزم بتنفيذه ، وتحول هذه التقديرات جميعها إلى الأمين العام الذى يقوم بالتنسيق بينها والتوفيق بين مقتضياتها وبين مقتضيات السياسة العامة للهيئة كما يراها ، ثم يصوغ منها مشروع ميزانية يحيله إلى اللجنة الاستشارية لشئون الادارة والميزانية . وتتولى هذه اللجنة بحث المشروع المقدم من جوانبه المالية والادارية وتقدم توصياتها فى شأنه ، ثم تعرض تقريرها عنه على اللجنة الخامسة من لجان الجمعية العامة ، أثناء انعقادها . وفى هذه اللجنة ، التى تضم ممثلين لجميع الدول الأعضـاء فى الهيئة ، تسنح الفرصة لجميع المندوبين لمناقشة الميزانية من جميع جوانبها وبمقتضياتها كافة . . إذ أن بحث الميزانية فى هـذه اللجنة هى مناسبة مثيلة لبحث الميزانيات الوطنية فى الدول ذات الأنظمة النيابية ، حيث لا يتركز البحث والتحليل على الجوانب الادارية والمالية بل يعدوها إلى أسس نشاط الهيئة وسياستها العامة .

وعند ما تنتهى اللجنة الخامسة من بحث الميزانية ، تقدم المشروع النهائى بما أدخلت عليه من زيادة أو نقصان وبما أوردت فيه من تعديلات أو تغييرات إلى الجمعية العامة وهى صاحبة الاختصاص النهائى بإقرار الميزانية .

والادارة التنفيذية لميزانية الهيئة معهود بها إلى إدارة الخدمات المالية والادارية ، فهذه هى التى تتولى إنفاق الاعتمادات وفقاً لأقسام الميزانية المصدق عليها ، وذلك تحت رقابة نهائية من هيئة مراجعين ثلاثية (١) .

وقد كانت ميزانية الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٦ لا تتجاوز عشرين مليوناً من الدولارات ، فارتفعت إلى ٣٥ مليوناً لسنة ١٩٤٧ ثم إلى ما يقرب من خمسين

---

(١) Carngie Endowment for International Peace, The Budget of the United Nations, (New York, 1947).

مليوناً عن سنة ١٩٥١[١] .

وكما تصدق الجمعية العامة على الميزانية ، فإنها هى التى تقرر اشتراكات الدول الأعضاء ، إذ تنص المادة السابعة عشر على أنه « ٢ — يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة » . وصيغة هذا النص صريحة الدلالة على أنها تخول الجمعية سلطة تقرير الأنصبة وتلزم الأعضاء بالخضوع لتقديرها .

وإعمالا لهذا النص شكلت الجمعية العـــامة فى فبراير سنة ١٩٤٦ « لجنة الاشتراكات » وعهدت إليها بتقسيم نفقات الهيئة على الدول الأعضاء « وفقاً لمقدرة كل دولة على الدفع » موجهة إياها إلى أنه وإن كان الدخل القومى يعد أفضل مقياس ظاهر لأعدل توزيع ممكن ، إلا أن الاعتماد الكلى عليه قد يؤدى إلى تقسيم غير عادل لنفقات الهيئة ولذلك دعت الجمعية العامة اللجنة إلى أن تبنى تقديرها على اعتبارات ثلاثة : (١) الدخل الفردى (٢) الاختلال الطارىء على الاقتصاد القومى نتيجة الحرب (٣) المقدرة على الحصول على النقد الأجنبى[٢] .

وقد وضع درج للاشتراكات من مقتضاه تحميل الولايات المتحدة ٣٩,٩ ٪ من نفقات الهيئة فاحتج مندوبو هذه الدولة على هذا ، ولم يقبلوا التقيد به إلا على أساس أنه تقدير مؤقت أملته ضرورات الاختلال الاقتصادى المتخلف عن الحرب . وفى نوفمبر سنة ١٩٤٨ ، اتخذت الجمعية العـامة قراراً أقرت فيه وجهة النظر الأمريكية من أنه لا يجوز أن يتحمل عضو واحد بأكثر من ثلث نفقات الهيئة ، كما أقرت مبدأ ثانياً يقضى بأن لا يجاوز نصيب الفرد من اشتراك دولته ما يقـابله بالنسبة للدولة التى تتحمل أكبر اشتراك فى الهيئة[٣] .

وفيما يلى بيان بالنسبة المئوية لاشتراكات الدول الأعضاء عن سنة ١٩٥١[٤] :

---

(١) General Assembly, Resolution 471 (V).

(٢) General Assembly, Resolution 14 A, 3 (I).

(٣) General Assembly, Resolution. 238 (III).

(٤) General Assembly, Report of the Committee on Contributions. Supplement No. 13, p. 3,

أفغانستان	٠,٠٦	الحبشة	٠,٠٨	بنساما	٠,٠٥
الأرجنتين	١,٨٥	فرنسا	٦,٠٠	باراجواى	٠,٠٤
استراليا	١,٩٢	اليونان	٠,١٨	بيرو	٠,٢٠
بلجيكا	١,٣٥	جواتيمالا	٠,٠٦	الفيلبين	٠,٢٩
بوليفيا	٠,٠٨	هايتى	٠,٠٤	بولندا	١,٠٥
البرازيل	١,٨٥	هندوراس	٠,٠٤	المملكة السعودية	٠,٠٨
بورما	٠,١٥	أيسلاند	٠,٠٤	السويد	١,٨٥
بيلوروسيا	٠,٢٤	الهند	٣,٤١	سوريا	٠,١١
كندا	٣,٣٠	إيران	٠,٤٥	تايلاند	٠,٢٤
شيلى	٠,٤١	العراق	٠,١٧	تركيا	٠,٩١
الصين	٦,٠٠	اسرائيل	٠,١٢	أوكرانيا	٠,٩٢
كولومبيا	٠,٣٧	لبنان	٠,٠٦	جنوب أفريقيا	١,٠٤
كوستاريكا	٠,٠٤	ليبريا	٠,٠٤	الاتحاد السوفيتى	٦,٩٨
كوبا	٠,٣١	لوكسمبرج	٠,٠٥	انجلترا	١١,٣٧
تشيكوسلوفاكيا	٠,٩٩	المكسيك	٠,٦٣	الولايات المتحدة الأمريكية	٣٨,٩٢
الدنمرك	٠,٧٩	هولندا	١,٣٥		
دومينيكان ريبيليك	٠,٠٥	نيوزيلندا	٠,٥٠	أوراجواى	٠,١٨
الاكوادور	٠,٠٥	نيكاراجوا	٠,٠٤	فنزويلا	٠,٣٠
مصر	٠,٧١	النرويج	٠,٥٠	اليمن	٠,٠٤
السلفادور	٠,٠٥	باكستان	٠,٧٤	يوغوسلافيا	٠,٣٦

المبحث الثالث

نمو سلطة الجمعية العامة

فى شئون حفظ السلام

تكشفت فى مؤتمر سان فرنسسكو — على ما تبين من قبل فى مواضع متعددة — اتجاهات قوية تهدف إلى تعزيز مكانة الجمعية العامة وتوسيع اختصاصاتها . ولم تقف هذه الاتجاهات عند حدود اختصاصات مجلس الأمن ، وهو المرجع النهائى فى شئون حفظ السلام العالمى ، بل نفذت إليها وتداخلت فيها ، فكان أن تمخض المؤتمر بوجه خاص عن المادة العاشرة بنصها الشامل ونطاقها الجامع الذى يمنح الجمعية العامة مكنة التداول فى أى شأن دولى ، وعن المادة الرابعة عشر المليئة بممكنات الجمعية العامة من التصدى لأى موقف دولى « قد يضر بالرفاهة العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم » لتوصى فيه بما يؤدى إلى تسويته على نحو سلمى . وهكذا خرج ميثاق الأمم المتحدة من مؤتمر سان فرنسسكو منتظما جمعية عامة أعز مكانة وأوسع اختصاصاً وأكثر سلطة مما كانت ترمى إليه وتنص عليه مقترحات دمبرتون أوكس .

النمو الواقعى

ولم تدخر الجمعية العامة جهداً أو تدع فرصة لاستغلال هذه التوسعة التى أصابتها ، فمشت على استحياء ، بداءة ، تنتفع بكل منها وتستخدمها لقفزة أبعد مدى ، ثم نشطت إلى التوسع فى تفسيرها وإلى الإكثار من القياس عليها ، حتى انتهى بها الأمر بعد هذا إلى أن أقرت لذاتها اختصاصات لم يعترف لها الميثاق بها وإلى أن كسبت سلطات كانت حقاً مقصوراً على مجلس الأمن .

ويبدو أن من العوامل الأولى التى دفعت إلى هذا التطور الشامل ، ما انكبت فى شعور دول كثيرة فى مؤتمر سان فرنسيسكو من رغبة فى خلق جمعية عامة قوية

لها التوجيه الكامل على الأمم المتحدة والسيطرة الفعلية على شئونها . فهذه الرغبة التى أفصحت عنها الدول الوسطى والصغرى بوجه خاص ، لم تلق هناك إلا إرضاء جزئياً وإشباعاً حذراً متردداً ، ولذلك لم تكد الجمعية تبدأ فى العمل حتى أخذت تلك المشاعر المكبوتة تجد مصرفاً لها فى ساحتها الرحبة وعلى منبرها ذى الصدى الرنان .

شجع على هذا المسلك ما هو معروف من أنه قد اتفق فى مؤتمر سان فرنسسكو على أن تفسير الميثاق متروك لفروع الأمم المتحدة ، كل فيما يخصه . وقد أحسن مجلس الأمن الانتفاع بهذه الإباحة ففسر اختصاصاته وسلطاته تفسيراً مرناً فضفاضاً . من ذلك أنه تعرض لبحث مسائل بوصفها منازعات على الرغم من أنه كان واضحاً أنها لا تنطوى على أية تهديد جدى للسلم الدولى ، فقد أصر ، مثلا ، على الاختصاص بالمسألة الإيرانية وإبقائها مدرجة بجدول أعماله حتى بعد أن سحبت إيران شكواها فانتفت بذلك شبهة أن هذه المسألة تهدد السلم العالمى من قريب أو من بعيد .

ولم تلبث الجمعية أن اقتدت بالمجلس وسارت على نهجه فأخذت هى الأخرى تمد فى نطاق اختصاصها رويداً رويداً وتغير من طبيعة سلطاتها شيئاً فشيئاً . وفى مقدمة مظاهر هذه الحركة ، ما ذهبت إليه الجمعية من إنشاء أوضاع سياسية جديدة ، يتطلب تنفيذها وإقرارها أكثر من محض التوصية التى تملكها الجمعية . مثال ذلك ما « أوصت » به الجمعية سنة ١٩٤٨ من تقسيم فلسطين وإقامة دولة صهيونية فى الشطر الأكبر منها . ولشد ما كان معروفاً ومتيقناً حينذاك أن الشعب العربى الفلسطينى يرفض هذه التوصية ولا يعترف لها بأى وصف قانونى ، كما كان معروفاً ومتيقناً أيضاً أن الجمعية لا تملك السلطة أو القوة لتنفيذ المشروع الذى توصى به . ولكن العوامل السياسية التى كانت تحرك مسألة فلسطين والضغط المتوالى الذى كان يدفع بها إلى مصيرها الأليم ، شجع الجمعية على المضى فى خطتها ، فطلبت إلى مجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة لتنفيذ مشروع التقسيم ووجهته إلى أن يعتبر

أى محاولة لتغييره أو لمقاومته انتهاكا للسلام العالمى[١] . واعترضت على هـذه « التوصية » دول كثيرة مستندة إلى أنها تتجاوز حدود سلطات الجمعية العامة وتخرج عن نطاق اختصاصاتها ، ومن أبلغ ما قيل فى هذا الصدد ما ورد على لسان مندوب كوبا « إن إصدار توصية بمقتضى المادتين العاشرة والحادية عشر أمر مختلف كل الاختلاف عن تقرير خطة تؤثر فى سلامة أراضى شعب ومركزه القانونى والسياسى . إن هذه ليست توصية ، إذ التوصية يجوز رفضها ، أما الخطة المعروضة فذات طابع إلزامى واضح ، إذ يقضى أحد نصوصها بأن تعتبر أية محاولة لتغييرها تهديداً للسلم أو عملا عدوانياً تطبيقاً للمادة التاسعة والثلاثين من الميثاق »[٢] . ولـكن هذه الاعتراضات لم تجد فى نبذ هذا المشروع أو وقف تنفيذه على الأقل .

وجدير بالذكر أن مجلس الأمن ذاته رفض ، فى ٥ مارس سنة ١٩٤٨ ، الموافقة على مشروع قرار تقدمت به الولايات المتحدة الأمريكية ونصت فيه على قبول المجلس ، فى حدود سلطاته ، مسئولية تنفيذ المشروع الذى أوصت به الجمعية[٣]. وهكذا لم يستطع مجلس الأمن ، وهو المرجع النهائى فى شئون السلام العالمى ، أن يجارى الجمعية العامة فيما أرادته من استخدام سلطاته اللازمة لفرض تسويات سياسية قوة واقتداراً . على أن المناورات السياسية المـكشوفة التى لعبتها بعض الدول الـكبرى والضغط الصهيونى القوى ، بما يسنده من نفوذ دولى ومال طائل ، لم تيأس من هذه الهزيمة بل بلغت أهدافها من طريق آخر . ذلك أنه ما أن ثار الشعب الفلسطينى يقاوم هذا الظلم الذى يراد إيقاعه به وبادرت الدول العربية إلى نجدته وشد أزره ، حتى نجحت الدول ذات الصالح فى إقناع مجلس الأمن بالتدخل لقمع هذه الهبة القوية المشروعة وبهذه الوسيلة الملتوية أهدرت فلسطين وقامت على أنقاضها إسرائيل .

---

(١) General Assembly, Resolution 181 (II).

(٢) General Assembly, Official Records of the Second Session, Vol. II, p. 1382.

(٣) Security Council, Report to the General Assembly 1947 – 1948, p. 78.

ومما يسترعى النظر التقابل الكبير بين الأسلوب الذى اتبع فى فرض هذا النظام الجديد فى فلسطين ، وبين الأسلوب الذى اتبع فى محاولة فرض نظام جديد أيضاً فى كوريا . ففى نوفمبر سنة ١٩٤٨ أصدرت الجمعية العامة قراراً أوصت فيه ببرنامج شامل لتحقيق استقلال كوريا وتمتعها بحريتها ، غير أنها لم تشر فيه إلى تنفيذه بالقوة كما لم تقرر اعتبار أية مقاومة له عملا عدوانياً . وفى السنة التالية اعتبرت الجمعية حكومة كوريا الجنوبية (وهى تمارس سلطتها فى النصف الجنوبى فقط من كوريا) الحكومة الشرعية للدولة الكورية (١). ولما نشب القتال بين قوات هذه الحكومة وقوات الحكومة الشمالية ، تدخل مجلس الأمن (وكان المندوب السوفيتى مقاطعاً جلساته) لوقف القتال ثم لإعلان أن القوات الشمالية قد أتت عملا عدوانياً ، ولتقرير اتخاذ تدابير القمع اللازمة (٢) ، التى أدت إلى نشوب القتال بين قوات دول عدة من أعضاء الأمم المتحدة وبين قوات كوريا الشمالية . فى هذه المرحلة ، أكتوبر سنة ١٩٥٠ ، تدخلت الجمعية العامة ثانية ، بنفس الأسلوب الذى سبق أن اتبعته فى فلسطين ، لتقرر أن تدابير القمع الجارى تنفيذها فى كوريا إنما تهدف إلى توحيد هذه الدولة (٣) ، مستهدفة أن تتوصل بهذه الوسيلة الملتوية أيضاً إلى أن تنفذ بالقوة البرنامج السياسى الشامل الذى سبق أن أوصت به . أما هل تنجح الجمعية هذه المرة ، كما نجحت فى المرة السابقة الخاصة بفلسطين ، فأمر سوف تقرره الأحداث العسكرية فى كوريا وتطور العلاقات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى .

ويلاحظ فيما يتعلق بمشكلتى فلسطين وكوريا ، أن الأولى قد تم التصرف فيها ، أساساً ، فى ظل إجماع الخمسة الكبار وبوجه خاص الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . أما الثانية فلم يتوفر لها هذا الإجماع إذ كان الاتحاد السوفيتى مقاطعاً

---

(١) General Assembly, Resolutions 112 (II) & 195 (III).

(٢) Security Council, Report to the General Assembly 1949 — 1950, p. 21.

(٣) General Assembly, Resolution 376 (V).

اجتماع مجلس الأمن احتجاجاً منه على استمرار وجود مندوب حكومة شان كاى شيك كممثل للصين .

والحق أن أقوى عوامل نمو سلطة الجمعية العامة يكمن فى واقعة نشوب الخلاف بين الكتلتين الغربية والسوفيتية واتساع هوته على مر الأيام . فقد ترتب على هذا الخلاف أن عجز الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن عن توفير الإجماع الذى يشترطه الميثاق لأداء المجلس وظائفه الهامة ومن ثم أخفق فى الفصل فى مسائل كثيرة خاصة بالسلم العالمى أو وثيقة الاتصال به ، ثم اتسع نطاق إخفاقه فشمل نواحى عدة من العلاقات الدولية . ولعل أول حالة من هـذا القبيل كانت هى مسألة اليونان ، اذ لما تبين للمجلس سنة ١٩٤٧ استحالة اتفاقه على قرار فى شأنها ، حذفها من جدول أعماله ليتيح للجمعية العامة مناقشتها وإبداء توصياتها فيها (١) . كذلك كان الشأن فيما يتعلق بالرقابة على الطاقة الذرية ، فإن عدم إجماع الخمسة الكبار ، أو بتعبير أدق الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، ألجأ المجلس إلى إحالة الموضوع إلى الجمعية العامة (٢) .

وهكذا كلما اتسعت هوة الخلاف بين الكتلتين ، واستحال إجماع الخمسة الكبار على أمر ، كلما انبسط نطاق نفوذ الجمعية العامة وتأصلت سلطاتها ، وكلما أخذ دور المجلس ينكمش وينحسر حتى لم تعد تثار فيه إلا مسائل ليست لها أية صلة مباشرة بعلاقات الخمسة الكبار . وإذ أن تلك العلاقات تنطوى فى جوهرها على عناصر السلم والأمن الدولى ، فقد خرجت فى الواقع مسائل السلام العالمى وهى المسئولية الرئيسية لمجلس الأمن من اختصاص هذا المجلس وسلطاته .

ومن الخطأ القول مع بعض الآراء الشائعة بأن اشتراط إجماع الخمسة الكبار هو أساس هذا التطور وعلته ، إنما أساسه وعلته هو الخلاف بين الكتلتين الغربية والسوفيتية . ويقول أحد الشراح فى هذا الصدد :

---

(١) Security Council, Report to the general Assembly, 1946—1947, p. 14.

(٢) Security Council, Report to the general Assembly, 1947—1948, p. 122.

« إن حق الاعتراض الذى قيل بأنه سبب تزايد اللجوء إلى الجمعية العامة ليس هو العلة الحقيقية بل هو عرض من أعراضها . فاستعمال الاتحاد السوفيتى لهذا الحق ، وقد دعاه إلى ذلك عمداً فى أغلب الأحيان أولئك الذين وجه ضدهم ، كان دليلا على عزوف الدول الكبرى ، وبخاصة الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، عن التصالح المتبادل . على أن الخلاف بين الدول الكبرى ليس كافياً بذاته لتفسير نمو سلطات الجمعية العامة ، فما كان هذا التطور ليقع لولا أن وجدت دولة أو أكثر من الدول الكبرى كسباً لها فى اللجوء إلى الجمعية . إن قيمة الجمعية كمنبر لمخاطبة الرأى العام ولكسب الدول الصغرى لسياسات الدول الكبرى هى التى أدت أساساً إلى تطور مركزها »(١) .

التغيير القانونى

وحديثاً دخل هذا النمو الواقعى التطورى لسلطات الجمعية العامة ، فى مرحلة جديدة وضعته فى قالب قانونى وأكسبته مركزاً دستورياً فى نظام الأمم المتحدة . وإذا كانت هناك عوامل ثانوية بجانب اشتراط إجماع الدول الكبرى ، قد أدت الى التطور الواقعى المتقدم وصفه ، فإن مبدأ الإجماع وحده ، أو بالأحرى ، الحرص على تجنب آثاره هو ، دون غيره ، العلة الخالقة للوضع القانونى الجديد .

أنشأ هذا الوضع القانونى قرار أصدرته الجمعية العامة فى دور الانعقاد الخامس بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ، وأطلقت عليه « الاتحاد للسلام »(٢) وهو مبنى على أساس اقتراح قدمه وزير الخارجية الأمريكية . وينص القرار على أنه « اذا أخفق مجلس الأمن ، بسبب عدم توفر الإجماع بين أعضائه الدائمين ، فى القيام بمسئولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل عدوانى ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فوراً لإصدار

---

(١) Goodrich, Development of the General Assembly, p. 278.

(٢) General Assembly, Resolution 377 (V).

التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية المناسبة بما فى ذلك ، فى حالات الإخلال بالسلم أو العدوان ، استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو إعادته إلى نصابه » .

وفى هذا الجزء من القرار تتبين ، على نحو جلى ، علته وهدفه . أما الأولى فهى كما تقدم تجنب آثار اشتراط إجماع الخمسة الكبار ، لما ظهر خلال السنوات الثلاثة الأخيرة ، من ندرة وقوع هذا الإجماع على أمر ذى شأن . وأما هدفه فهو أن تخول الجمعية العامة ، على نحو أصيل وفى صورة قانونية ، اختصاصات جوهرية فى شئون حفظ السلام العالمى كانت مقصورة قبلا على مجلس الأمن وحده .

يخول قرار « الاتحاد للسلام » الجمعية العامة سلطة تقرير حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان والتوصية بما ينبغى اتخاذه فى شأنها ، بل ويبيح لها التوصية باستخدام القوات المسلحة للمحافظة على السلم أو إعادته إلى نصابه . وكل هذه الحقوق يقصرها الميثاق — فى الفصل السابع — على مجلس الأمن وحده وهو المرجع النهائى فى شئون حفظ السلام العالمى . ومن ثم يمكن القول بأن ذلك القرار مخالف فى جوهره لأصول الميثاق ويخل بتوازن نظام المحافظة على الأمن الدولى الذى أقيم فى سان فرنسسكو . غير أن وجه الضعف فى هذا النقد أن تصرفات الجمعية فى هذه الشئون لن تزيد عن كونها توصيات لا تتقيد بها الدول الأعضاء ، فهى بعد مجردة من قوة الإلزام التى تتمتع بها تصرفات مجلس الأمن دون غيره . وهنا تتضح خطورة القرار وجسامة ما قد تترتب عليه من آثار ، إذ قد لا تعترف الدول التى عارضت فى صدوره بمشروعية الأعمال العسكرية التى تتخذ تطبيقاً لذلك القرار بل تعتبرها أعمالا عدوانية تستبيح لنفسها اتخاذ كل ما يلزم لمقاومتها ودفعها . ثم إن القرار قد يصدع وحدة الأمم المتحدة من جانب آخر ، فإن وصف ما يصدر عن الجمعية تطبيقاً له بأنها توصيات سوف يفتح دون شك ثغرة تنفذ منها الدول الشاكة أو المترددة فتعرض عن الاستجابة لتلك التوصيات تاركة لغيرها تبعات تنفيذها .

كما أن هناك شبهة تعارض بين هذا القرار وبين أحكام المادتين الحادية عشر والثانية عشر من الميثاق . ذلك أنه إذا أخفق مجلس الأمن فى القيام بمسئولياته عن حفظ السلام فى حالة معينة ولم يحذف الموضوع مع ذلك من جدول أعماله نشأ التعارض بين ما يجب على الجمعية وفقاً للقرار الجديد من أن تبحث المسألة فوراً لإبداء ما يعن لها من توصيات ، وبين ما تفرضه المادتان الحادية عشر والثانية عشر على الجمعية من عدم إبداء أية توصية مادام الموضوع مدرجاً فى جدول أعمال المجلس . ثم كيف يباح للجمعية التوصية باستخدام القوات المسلحة دون إعمال نص المادة الثانية عشر التى توجب على الجمعية أن تحيل إلى مجلس الأمن أية مسألة خاصة بحفظ السلام ، قبل بحثها أو بعده ، إذا كان من الضرورى القيام فيها بعمل ما . فإذا أحيلت هذه المسألة إلى المجلس ورفض أن تقوم الجمعية بعمل ما ، أو أخفق فى الوصول إلى قرار بتمكينها من القيام بهذا العمل ، فهل يباح للجمعية مع ذلك أن تقوم بذلك العمل وبوجه خاص أن توصى باستخدام القوات المسلحة ؟

ويقضى قرار « الاتحاد للسلام » بوضع ترتيبات متعددة تستهدف تمكين الجمعية العامة من القيام بالمسئوليات الجديدة التى ألقيت على عاتقها ، وتتلخص هذه الترتيبات فيما يأتى :

أولا — إنشاء « لجنة مراقبة السلام » ، مشكلة ، لسنتى ١٩٥١ — ١٩٥٢ ، من أربعة عشر عضواً هم ممثلو : الصين ، كولمبيا ، تشيكوسلوفاكيا ، فرنسا ، الهند ، العراق ، إسرائيل ، نيوزيلندا ، الباكستان ، السويد ، الاتحاد السوفيتى ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة ، أوراجواى . ومهمة هذه اللجنة رصد الحالة فى أية منطقة يقع فيها توتر فى العلاقات الدولية من شأنه تهديد السلام العالمى لتقدم تقريراً عنها . ويجرى استخدام هذه اللجنة بقرار من الجمعية العامة أو من اللجنة المؤقتة إذا لم تكن الجمعية منعقدة ، وبشرط ألا يكون مجلس الأمن مزاولا لاختصاصه فى هذه المسألة ، ويصدر القرار الخاص بذلك بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت .

ثانياً — تشكيل « لجنة التدابير الجماعية » مؤلفة من ممثلي : استراليا ، بلجيكا ، البرازيل ، بورما ، كندا ، مصر ، فرنسا ، المكسيك ، الفيلبين ، تركيا ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة ، فنزويلا ، يوغوسلافيا . وقد عهد إليها ببحث التدابير التي يمكن بها المحافظة على السلام العالمي بما في ذلك استخدام القوات المسلحة ؛ مع مراعاة نظم الدفاع الجماعي والتنظيمات الإقليمية ، وتقدم تقريراً عن مهمتها في موعد غايته أول سبتمبر سنة ١٩٥١ .

ثالثاً — توصية الدول الأعضاء بأن تعد في جيوشها الوطنية قوات يمكن استخدامها عند اللزوم كوحدات للأمم المتحدة بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن .

رابعاً — تعديل قواعد إجراءات الجمعية العامة تعديلا من مقتضاه تمكين مجلس الأمن بقرار يصدر بأغلبية سبعة أصوات مطلقة — ليس من بينها بالضرورة أصوات الأعضاء الدائمين — واللجنة المؤقتة بقرار تصدره بأغلبية أعضائها ، من عقد الجمعية العامة في خلال أربع وعشرين ساعة من تلقى الأمين العام لهذا الطلب .

الخلاصة أن قرار « الاتحاد للسلام » قد جعل الجمعية العامة ، من الناحية القانونية ، شريكة لمجلس الأمن في سلطاته الخاصة بحفظ السلم العالمي . أما من الناحية الواقعية فليس من المغالاة في شيء القول بأن الجمعية قد حلت ، بمقتضى هذا القرار ، محل مجلس الأمن .

وليس من شأن هذا التعديل الأساسي في كيان الأمم المتحدة أن يبرىء الهيئة من الشلل الذي أصاب مجلس الأمن ، بل يخشى أن يكون هو سبباً لامتداد الداء نفسه إلى الجمعية أيضاً . إنما يبرىء المجتمع الدولي وهيئته القائمة من هذا الشلل أن تعالج العلة الأصيلة ذاتها وهي الانقسام الواقع بين الكتلتين الغربية والسوفيتية . وما من أمل في ملافاة هذا الانقسام إلا بإدراك كل منهما أن في هذا المجتمع مكاناً للأخرى ، بل وأن بقاء كل منهما رهن ، في هذا العصر الذري ، ببقاء الأخرى فلا مناص للاثنين إن أراد البقاء من أن يعيشا في جو تفاهم وتعاون وسلام .

الفصل الخامس

مجلس الأمن

المبحث الأول

تشكيل المجلس ونظام التصويت فيه

تشكيله

يتميز مجلس الأمن بطريقة تشكيل يختص بها من بين سائر فروع الأمم المتحدة، وهى تقرير الميثاق عضوية دائمة فى المجلس للدول الخمس الكبرى، وهى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين والمملكة المتحدة وفرنسا. وهذا الحكم استثناء من الأصل العام فى الميثاق وهو أن العضوية فى سائر فروع الأمم المتحدة إنما تتقرر بالانتخاب فى الجمعية العامة، وهو استثناء يجعل تلك الدول الخمسة بمثابة أعضاء مؤسسين، ويجعل من اللازم لإسقاط أى عضو منهم أو إضافة عضو جديد إليهم، تعديل الميثاق بالأوضاع والشروط التى رسمها. وجدير بالذكر أن أى تعديل فى الميثاق يتطلب موافقة الأعضاء الخمسة الدائمين فمن المستبعد أن يتم تعديل هذا الحكم فى ظل الميثاق بأركانه القائمة وإجراءاته الحالية.

والأساس الذى بنى عليه هذا الحكم المستحدث، أن لتلك الدول الخمسة الكبرى مسئولية خاصة فى حفظ السلم العالمى مستمدة من وزنها السياسى العالمى، وإمكانياتها الصناعية والعسكرية، والدور الذى قامت به فى الحرب العالمية الثانية، ولذا كان من الطبيعى أن تمثل على سبيل الدوام فى هذه الهيئة ذات الاختصاص الانتهائى بالمحافظة على السلام العالمى وهى مجلس الأمن، توفيراً لما ينبغى لها من نفوذ وسلطة.

ووجه الضعف فى هذا الوضع ، هو ما يشوبه من جمود ، لأن أية دولة أو أكثر من هذه الدول الخمسة ، وإن تكن حاضراً تعد من كبريات دول العالم ، قد تتطور غداً إلى دولة من الدرجة الثانية ويضؤل دورها فى شئون العالم ، ليس فحسب نتيجة تدهور إمكانياتها الاقتصادية أو وهن نفوذها السياسى بل ، حتى مع افتراض ثبات أحوالها الذاتية ، نتيجة نمو دولة صغيرة وبروزها إلى مكان الصدارة بما كسبته من سلطان سياسى فى المجتمع الدولى أو حققته من تقدم اقتصادى تفوق به الدول الأخرى . فالنص على الدول الخمسة الكبرى بالتعيين ، وجعل أى تغيير فيها رهن بموافقة كل منها ، جمود مغالى فيه لا يتسق مع الوصف الحركى الدائب الذى تتسم به العلاقات الدولية فى الوقت الحاضر .

ولكن ميزة هذا الوضع الذى حدده الميثاق أنه يتجاوب تماماً مع الظروف السياسية والواقع الدولى الذى أصبح سائداً نتيجة الحرب العالمية الثانية وحين وضع الميثاق ، وبهذا كان أضمن وسيلة لتحقيق التعاون الدولى وفق مقتضيات الساعة ومطالب الأحوال .

وإلى جانب تلك الدول الخمسة الكبرى تنص المادة الثالثة والعشرون على أن « تنتخب الجمعية العامة ستة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس . ويراعى فى ذلك بوجه خاص وقبل كل شىء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدولى وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضاً التوزيع الجغرافى العادل » .

فالأصل العام المقرر لتشكيل هيئات الأمم المتحدة وهو الانتخاب بوساطة الجمعية العامة ، هو ذاته الذى يحكم اختيار الأعضاء الستة غير الدائمين بمجلس الأمن ، وقد نص الميثاق على مراعاة ضابطين عند انتخاب أولئك الستة :

الأول : مساهمتهم فى حفظ السلم والأمن الدولى وفى مقاصد الهيئة الأخرى .

وقد نص على هذا الضابط فى مؤتمر سان فرنسسكو إرضاء لمجموعة من الدول

الوسطى فى مقدمتها كندا وهولندا والبرازيل كانت تطالب بمركز خاص لها على أساس إمكانياتها الاقتصادية ومكانتها العسكرية وما يترتب عليها من مسئوليات كبيرة فى مجال تدعيم السلام العالمى[1] .

الثانى : التوزيع الجغرافى العادل . .

وقد كان لوفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو فضل كبير فى إقرار هذا المبدأ ، إذ طالب « بإقامة ضابط الانتخاب على التمثيل الإقليمى بحيث تمثل فى المجلس مناطق العالم الكبرى المختلفة إلى جانب الدول الخمسة العظمى ، أى أن يقسم العالم إلى مناطق تكون بمثابة دوائر انتخابية حقيقية لانتخابات المجلس وتعين الدول التى تؤلف كل منطقة مندوبيها فى المجلس بعد أن تبرم فيما بينها اتفاقات إقليمية ... »[2] .

ويلاحظ أن إعمال هذين الضابطين . . هو من صميم سلطان الجمعية العامة تمارسه بمحض تقديرها الخاص ولا معقب على رأيها فيه ، وهذا ما يدعو بعض الشراح إلى القول بأن : « الضوابط التى تنظم توزيع المقاعد غير الدائمة لا تعدو أن تكون نصائح رصينة للجمعية بأن تسلك مسلكا معيناً . فإذا غضت الجمعية الطرف عن تلك النصائح ، لم يستتبع ذلك أى نتائج قانونية ولم يؤثر فى صحة الانتخابات ، وإن أفضى إلى عواقب سياسية وخيمة »[3].

وينتخب الأعضاء غير الدائمين لمدة سنتين ، وهى مدة أقصر من نظيرتها فى المجلس الاقتصادى وفى مجلس الوصاية ، والعضو الذى انتهت مدته ، لا يجوز إعادة انتخابه على الفور . وبهذين الحكمين ، يهدف الميثاق إلى تداول عضوية مجلس الأمن بين أكبر عدد ممكن من الأمم المتحدة على أسرع نحو مستطاع ، حتى يتاح لها الاشتراك فى حمل تبعاته وهى أخطر التبعات الدولية التى تنهض بها الأمم المتحدة .

---

(١) Selected Documents, p. 795.

(٢) وزارة الخارجية : تقرير وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو ، ص ٣٨ .

(٣) Goodrich & Hambro, p. 202.

وقد جرت الانتخابات الأولى فى سنة ١٩٤٦ فانتخبت دول ثلاثة هى مصر والمكسيك وهولندا أعضاء غير دائمين لمدة عام واحد ، انتهى فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، وحلت محلها سوريا وكولومبيا وبلجيكا لمدة عامين ابتداء من أول يناير سنة ١٩٤٧ . كذلك انتخبت — فى الانتخابات الأولى — أستراليا والبرازيل وبولندا لمدة سنتين انتهتا فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، وقد انتخبت الأرجنتين لتحل محل البرازيل ، ورشحت كل من كندا والهند وأوكرانيا لشغل المقعدين اللذين شغرا بانتهاء عضوية استراليا وبولندا . وكان مقتضى الفهم الصحيح للتوزيع الجغرافى العادل الذى ينص عليه الميثاق أن تنتخب أوكرانيا محل بولندا لتمثيل دول أوربا الشرقية وأن تنتخب الهند محل استراليا ممثلة لمنطقة المحيط الهادى . ولكن كندا رشحت نفسها وانتخبت ، فاشتد التنافس بين الهند وبولندا على المقعد الباقى وأجرى الاقتراع أحد عشر مرة دون الوصول إلى نتيجة حاسمة ، وعند ذاك رأت الهند أن تتنازل عن ترشيح نفسها فانتخبت بولندا .

وفى أكتوبر سنة ١٩٤٨ انتخبت مصر وكوبا والنرويج لتحل محل سوريا وكولومبيا وبلجيكا ابتداء من أول يناير سنة ١٩٤٩ . وقد كان انتخاب مصر ذا مغزى كبير من ناحيتين : أولا ، لأنه أول إعادة انتخاب لعضوية مجلس الأمن فعادت مصر إلى شغل مقعد فى المجلس بعد أن غابت عنه فترة انتخاب واحدة وثانيا ، لأن تركيا نافست مصر منافسة شديدة على هذا المقعد مستندة بوجه خاص إلى أن مقتضيات التوزيع الجغرافى العادل أن تمثل منطقة الشرق الأوسط بأكملها بما فيها من دول غير عربية ، لا أن يقصر التمثيل على الدول العربية وحدها . وعلى الرغم من أن ممثلى مصر لم ينازعوا هذه الحجة ، فإن مصر هزمت تركيا وفازت بمقعد فى مجلس الأمن .

وأثيرت من جديد مسألة تمثيل أوربا الشرقية عند ما رشحت بيلو روسيا لتحل محل بولندا وأيدت هذا الترشيح الكتلة السوفيتية . ولكن الكتلة الغربية أيدت ترشيح يوغسلافيا لنفس المقعد ، بعد أن ساءت علاقات هذه الدول بالاتحاد السوفيتى

واشتد التنافس بين المرشحين ، وانتهى الأمر بفوز يوغسلافيا بالمقعد ، وهي نتيجة تعرضت لنقد كثير من الأوساط المحايدة بالنظر إلى أن علاقات يوغسلافيا بدول أوربا الشرقية تجعلها أبعد مايكون عن تمثيل تلك الدول أو التعبير عن آرائها . وصح الوضع بالنسبة للهند فانتخبت لتحل محل كندا ، وكذلك انتخبت اكوادور محل الأرجنتين .

وفي الانتخابات الأخيرة ، أكتوبر سنة ١٩٥٠ ، انتخبت تركيا لمجلس الأمن حالة محل مصر ابتداء من أول يناير سنة ١٩٥١ . وقد تم هذا الانتخاب بعد منافسة حادة مع لبنان لم تكسبها تركيا ، وإنما تنازلت لبنان رغبة في الوصول إلى تسوية للموقف . وبذلك ثبت أن التوزيع الجغرافي ينصرف إلى منطقة الشرق الأوسط بأكملها لا إلى منطقة الجامعة العربية وحدها . كذلك انتخبت البرازيل وهولندا ، في المقعدين اللذين شغرا بانتهاء عضوية كوبا والنرويج(١) .

ويلاحظ أن الميثاق لاينتظم أي نص يحكم حالة ما إذا سقطت عن إحدى الدول عضويتها في المجلس قبل انتهاء مدتها ، غير أن قواعد اجراءات الجمعية العامة تنص على أنه في مثل هذه الحالة تجرى انتخابات في الدورة التالية لانتخاب من يشغل المحل الحالي إلى أن يستكمل مدة العضوية التي سقطت .

نظام التصويت

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد . وتصدر قرارات المجلس في المسائل الاجرائية بموافقة سبعة من أعضائه ، ويشترط في غير هذه المسائل توافر شرط آخر هو أن يكون من بين هذه الأصوات السبعة أصوات الدول الخمسة الكبرى . فالمادة السابعة والعشرون من الميثاق تنص على أنه :

١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the Period 19 September — 15 December 1950, p. 3.

٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة سبعة من أعضائه .

٣ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة سبعة من أعضائه يكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذه تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة الثانية والخمسين يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت » .

ومؤدى هذا النص أنه فيما عدا المسائل الاجرائية ، لايتاح لمجلس الأمن أن يصدر قرار إلا إذا وافق عليه كل الأعضاء الدائمين أى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين وانجلترا وفرنسا . ومن هنا جرت العادة على أنه إذا اقترعت إحدى هذه الدول ضد مشروع قرار ، وبالتالى لم يوافق عليه المجلس قيل بأن هذه الدولة قد مارست حق الاعتراض أو « الفيتو » . وقد استعملت هذه العبارة فى مؤتمر سان فرنسسكو والظاهر أن أول من استعملها هو وكيل وزارة الخارجية الأمريكية فى ذلك الحين (١) .

ويبدو لأول وهلة أن فى هذه القاعدة ، قاعدة إجماع الكبار ، إخلالا بمبدأ رئيسى من مبادىء الأمم المتحدة وهو مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء . فعدم موافقة أى عضو من الأعضاء الدائمين على أى اقتراح غير ذى طابع إجرائى يمنع المجلس من الوصول إلى قرار فيه ، فى حين إن اعتراض واحد أو أكثر من الأعضاء غير الدائمين على مثل ذلك الاقتراح لايحول دون الموافقة عليه إذا ما توفر لتأييده صوتان إلى جانب أصوات الدول الخمس الكبرى .

والحق أن قاعدة الاجماع كانت إلى عهد قريب قاعدة مسلمة فى المنظمات الدولية وكان مأخوذاً بها — دون تمييز بين دولة وأخرى — فى جميع فروع عصبة الأمم . وفى أعقاب الحرب العالمية الثانية اشتد الميل إلى التوسع فى الأخذ بمبدأ الأغلبية دون مبدأ الإجماع ، أو إلى الحد من نطاق المبدأ الثانى والتوسع فى تطبيق المبدأ الأول

---

(١) Selected Documents, p. 801.

على أساس أن مبدأ الأغلبية هو الذى يكفل للهيئة الدولية وصفاً ديمقراطياً حقاً فضلا عن جعلها أداة منتجة تستطيع اتخاذ قراراتها على نحو سريع فعال .

وفى دمبرتون أوكس لم تستطع الدول المجتمعة وهى الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة وانجلترا والصين الاتفاق على قواعد تنظيم التصويت . فقد كان هناك اتجاه واضح إلى ضرورة الاعتراف بسلطات خاصة للدول الكبرى التى تحتمل المسئوليات الرئيسية فى حفظ السلم وإقرار الأمن العالمى ولهذا كانت بعض هذه الدول تعارض فى ترك تقرير المسائل الخطيرة التى ينظرها مجلس الأمن إلى قرار يصدر بأغلبية عادية بل كانت تصر على أن تكون هذه الأغلبية موصوفة بشروط تجعل للدول التى تقع عليها تبعة حفظ السلم سلطة خاصة فى الفصل فى المسائل الهامة المرتبطة به . ولكن لم يكن ثمت اتفاق على كيفية تحديد تلك السلطة الخاصة ونتيجة لهذا الخلاف تركت مسألة التصويت دون الوصول إلى حل لها .

وفى مؤتمر يالتا اقترح الرئيس روزفلت نظاما للتصويت وافق عليه الاتحاد السوفيتى وانجلترا ، وجوهره الأخذ بمبدأ الإجماع فى القرارات الموضوعية دون القرارات الإجرائية . ويذكر بعض الكتاب أن روزفلت اقترح هذه الصيغة لكى يقنع البرلمان الأمريكى بأن انضمام الولايات المتحدة إلى الهيئة الدولية المقترحة لا يتضمن أى التزام على الحكومة الأمريكية بقبول قرارات أو تحمل مسئوليات لم توافق عليها ، ومن ثم فهذا الانضمام لا يؤثر بأى وجه على سيادة الولايات المتحدة (١).

ولما عرضت تلك الصيغة على مؤتمر سان فرنسسكو أثارت معارضة شديدة لا سيما من الدول الوسطى والصغيرة التى رأت فيها إخلالا بمبدأ المساواة بين الدول الأعضاء فى الهيئة المقترح إنشاؤها . ولكن الدول الكبرى تمسكت باقتراحها على أساس أن إجماعها واتفاقها فى العمل شرط لا بد منه لكى يستطيع مجلس الأمن أداء الوظائف التى يعينها له الميثاق واحتمال التبعات التى يفرضها عليه .

---

(١) Eagleton, International Government, p. 330.

على أن الدول المعارضة فى النص المقترح أصرت على تقديم أسئلة رغبت بها فى استيضاح عدة جوانب للقواعد التى تتضمنها تلك الصيغة ، وطلبت من الدول الداعية إلى مؤتمر سان فرنسسكو ، الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وانجلترا والصين ، الإجابة عنها لكى تتعرف على وجه أكثر تفصيلا وأشد دقة أحكام النظام المقترح للتصويت وأوضاع تطبيقه ونطاق العمل به . واستجابة لتلك المطالب أصدرت الدول الأربعة مذكرة تفسيرية — وافقت عليها فرنسا أيضاً — ترمى إلى توضيح الأحكام التى كانت موضع استفهام ، وقد جاء فى بعض فقراتها عن الحكمة فى الاتفاق على النظام المقترح ما يلى :

« ٧ — إن نظام التصويت الذى اتفق عليه فى يالتا يستبدل بقاعدة الإجماع الكامل التى كانت متبعة فى مجلس عصبة الأمم نظاما للتصويت فى مجلس الأمن أساسه الأغلبية الموصوفة . وليس لأعضاء المجلس غير الدائمين حق الاعتراض (الفيتو) وفقاً لهذا النظام . وليس من شأن هذا النظام تخويل الأعضاء الدائمين حقاً جديداً هو حق الاعتراض فقد كان أعضاء مجلس العصبة الدائمون يتمتعون بهذا الحق أيضاً . والقاعدة المقترحة وهى اتخاذ القرارات بأغلبية سبعة أصوات تجعل عمل المجلس أقل تعرضاً للتعطيل عما كان عليه الحال فى مجلس العصبة فى ظل قاعدة الإجماع الكامل .

٨ — وينبغى تذكر أن الدول الخمسة الكبرى لا تستطيع ، بمقتضى نظام التصويت المقترح ، أن تتصرف وحدها ، إذ يلزم لها بجانب أصواتها هى صوتان على الأقل من أصوات الأعضاء غير الدائمين . وبعبارة أخرى تستطيع خمسة دول من الأعضاء غير الدائمين أن تمارس جماعياً ، حق الاعتراض . ومن المفروض أنه لا الأعضاء الدائمون ولا الأعضاء غير الدائمين سيستعملون حق الاعتراض لتعطيل عمل المجلس عمداً .

٩ — لا يمكن أن يتوقع من الأعضاء الدائمين ، بالنظر إلى المسئوليات الأساسية التى ينهضون بها ، أن يتصرفوا فى مسائل خطيرة خاصة بحفظ السلام

والأمن الدولى نتيجة لقرار لم يوافقوا عليه . ولذلك فإن السبيل الوحيد للأخذ بقاعدة الأغلبية فى المجلس هو أن يشترط فى المسائل غير الإجرائية إجماع الأعضاء الدائمين بالإضافة إلى صوتين على الأقل من أصوات الأعضاء غير الدائمين »[1] .

وقد انتهى المؤتمر إلى إقرار صيغة التصويت المقترحة ولكنه تجنب أن يتخذ أى تصرف فى شأن هذه المذكرة حتى لا يعد ما جاء فيها مقيداً لآراء الدول الأخرى . على أن هذه المذكرة تعد ، دون شك ، مرجعاً تفسيرياً لنظام التصويت فى مجلس الأمن ، وبياناً عاماً لفهم الدول الخمسة الكبرى لذلك النظام .

ومما يجدر ذكره أنه لما تطور الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، وألقى كثير من اللوم على مباشرة الاتحاد السوفيتى لحق الاعتراض هذا ، قدمت اقتراحات عدة ترمى إلى تغييره ، وفى مناسبة بحث أحد هذه الاقتراحات أعلن مندوب الولايات المتحدة سنة ١٩٤٧ أن حكومته لاتعتبر ماجاء فى تلك المذكرة ملزما للدول التى وضعتها بل تعتبرها على أكثر تقدير بياناً لموقفها العام فى المسألة[2].

مشاكل نظام التصويت

وكما أثارت صيغة التصويت مناقشات حادة واعتراضات جوهرية أثناء بحثها فى مؤتمر سان فرنسسكو ، أدى تطبيقها العملى إلى صعوبات جمة وأزمات عديدة كثيراً ما هددت كيان الهيئة ذاته ومقدرتها على القيام بالرسالة المرسومة لها . وقد نشأت تلك المشاكل والأزمات عن عاملين رئيسيين أولهما غموض الصيغة التى تم الاتفاق عليها ، وقابليتها الرحبة للتفسير المرن والتخريج الطيع ، وثانيهما ، وهو دون شك الأهم ، تطور العلاقات الدولية بين الأعضاء الخمسة الدائمين من تعاون وصداقة ووئام إلى تشكك وتنافس ونزاع .

ومن أهم نقط الخلاف فى التفسير والتأويل مايتعلق بالتفرقة بين المسائل

---

(١) Selected Documents, p. 753.

(٢) Yuen-Li Liang, The Problem of Voting in the Security Council. American Journal, October 1948, p. 887.

الموضوعية والمسائل الاجرائية . فهذه التفرقة ، وإن كانت الضابط الوحيد الذى نص عليه الميثاق لاشتراط الأغلبية الخاصة ، لم تتحدد فى الميثاق على الإطلاق كما أن المذكرة التفسيرية لنظام التصويت لم تبينها بيانا كافيا بل اكتفت بأن قسمت المسائل على أساس عام يعوزه الوضوح والتحديد فقررت :

« ١ — إن نظام التصويت المتفق عليه فى يالتا يعترف بأن لمجلس الأمن نوعين من الوظائف يقتضيهما قيامه بمسئولياته الخاصة بحفظ السلام والأمن الدولى . فعلى مجلس الأمن ، وفقا للفصل الثامن ، إصدار قرارات قد تدعو إلى اتخاذه تدابير مباشرة فى صدد تسوية المنازعات ، والمواقف التى قد تؤدى إلى منازعات ، وتقرير وقوع تهديد للسلم وإزالتها والقضاء على الاخلال بالسلام . كما أن على المجلس أيضاً إصدار قرارات لاتدعو إلى اتخاذ مثل تلك التدابير . ويقضى نظام التصويت المتفق عليه فى يالتا أن هذا النوع الثانى من القرارات يتخذه مجلس الأمن بصوت إجرائى أى بموافقة أية سبعة من أعضائه . أما النوع الأول فيتقرر بأغلبية موصوفة هى سبعة أصوات من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين وبشرط أنه فيما يتعلق بالقسم ا وبعض القسم ب من الفصل السابع يمتنع أطراف النزاع عن التصويت .

٢ — مثال ذلك : يقضى نظام يالتا بأن كل القرارات الصادرة وفقاً للقسم د من الفصل السادس تتخذ بقرار إجرائى . ومعنى ذلك أن المجلس يستطيع بموافقة أية سبعة من أعضائه أن يقر قواعد إجراءاته أو يغيرها ، ويعين طريقة اختيار رئيسه ، وينظم نفسه بحيث يستطيع الاجتماع دائماً ، ويختار مكان وزمان اجتماعاته العادية والخاصة ، وينشىء من الهيئات والوكالات ما يراه لازما لأداء مهماته ، ويدعو كل عضو بالهيئة للاشتراك فى مداولاته إذا كانت له مصلحة خاصة ، ويدعو كل دولة طرف فى نزاع معروض أمامه للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع »[١] .

ومن الواضح أن هذا البيان لا يضع تعريفا بيناً أو تحديداً واضحاً لنطاق كل من نوعى القرارات التى قد يدعى المجلس لإصدارها . ثم إن تعداده للمسائل التى

(١) المرجع السابق ص ٧٥٢ .

أوردها فى الفقرة الثانية منه لايقدم ولا يؤخر ، فكل هذه مسائل إجرائية ظاهرة قليلا ما يثور الخلاف فى تحديد ماهيتها أو فى تعريفها ، ومع ذلك فإنه حتى فى هـذا النطاق الضيق لم تبرأ المذكرة من الغموض والابهـام ، ولذا أثيرت فى العمل شكوك عدة فى شأن تلك المسائل . من ذلك أن مسألة انشاء لجنة تحقيق كانت محل خلاف بين أعضاء المجلس ففريق يعتبرها مسألة إجرائية إستناداً إلى المادة التاسعة والعشرين التى تخول المجلس إنشاء ما يشاء من فروع ثانوية ، وهى مادة واردة فى القسم الخاص بالاجراءات ، وفريق آخر يذهب إلى أنها مسألة موضوعية على أساس أنه لإجراء أى تحقيق يلزم التصـدى لموضوع ما يحقق ومن ثم فالتحقيق ووسائله أمر موضوعى . ولهذا لم يستقر المجلس على عرف واحد فى هذا الشأن ، بل تغيرت قراراته وفقاً للاعتبارات السياسية التى كانت تتحكم فى كل مسألة بذاتها .

ومن النقط القليلة التى تجلوها المذكرة المتقدم الإشارة إليها نصها على أن مسألة طرح نزاع أو موقف على المجلس للمناقشة ، والسماح لأطرافه بابداء وجهات نظرهم أمامه ، تعد من المسائل الإجرائية ، وبهذا لا يستطيع أى عضو من الأعضاء الدائمين أن يمنع ، باستخدامه حقه فى الاعتراض ، المجلس من نظر أى نزاع أو موقف أو يحول بين أطرافه وبين عرض آرائهم فيه .

كما أنها تقضى صراحة بأن « القرار المتعلق بالمسألة الأولية الخاصة بما إذا كانت مسألة معينة تعد إجرائية ، يتعين أن يصدر بموافقة سبعة من أعضاء المجلس بما فيهم الأعضاء الخمسة الدائمون » . وهذا ما يطلق عليه البعض « الاعتراض المزدوج » إذ أنه لا يتناول فحسب جوهر المسألة ذاته ، بل وقرار تكييفها كمسألة موضوعية أو إجرائية .

وعلى الرغم من صراحة هذا الجزء من المذكرة ، فإن حكمه لم يسلم من التجريح حينما دعت الظروف إلى وضعه موضع التطبيق ، وقد كان ذلك ، لأول مرة ، فى المسألة الأسبانية سنة ١٩٤٦ ، ثم فى سنة ١٩٤٨ حين طالبت حكومة شيلى ببحث الموقف فى تشيكوسلوفاكيا بدعوى أنه « قد يؤدى إلى تهديد السلام العالمي » ،

وحينما عرض فى هذه المسألة الأخيرة مشروع اقتراح بتشكيل لجنة لفحص الأدلة التى قدمتها حكومة شيلى ، أعلن مندوب الاتحاد السوفيتى أن هذا المشروع موضوعى وليس إجرائياً ، ونازعه فى ذلك مندوب الولايات المتحدة . وعند أخذ الأصوات على هذه المسألة الأولية تمسك المندوب السوفيتى بموقفه ، فقرر الرئيس أن نتيجة التصويت تؤدى إلى اعتبار المسألة موضع البحث مسألة موضوعية ، وذلك إستناداً إلى ما ورد فى المذكرة الخاصة بنظام التصويت من أن المسألة الأولية الخاصة بتقرير ما إذا كانت مسألة معينة تعد إجرائية أو موضوعية يبت فيها بقرار تلزم له موافقة الأعضاء الخمسة الدائمين ، ثم عرض بعد ذلك مشروع القرار للتصويت فهزم ، لأنه بوصفه مشروعاً ينصب على مسألة موضوعية ، أخفق فى أن ينال موافقة أحد الأعضاء الدائمين وهو الاتحاد السوفيتى(١) .

مما تقدم يتبين أن محور الخلاف كان هو تقويم القوة القانونية للمذكرة الخاصة بنظام التصويت الذى اتفق عليه فى يالتا ، والتى قدمتها الدول الداعية إلى مؤتمر سان فرنسيسكو لسائر الدول أعضاء هذا المؤتمر كتفسير لذلك النظام ، فقد واجهت تلك المذكرة صراحة الحالة التى نحن بصددها وما قررته فى شأنها يعزز موقف الاتحاد السوفيتى وفرنسا . ولكن الولايات المتحدة ومعها بعض الأعضاء الآخرين فى المجلس ذهبوا إلى أن المذكرة المشار إليها لا يمكن أن تجبّ حكم المادة السابعة والعشرين من الميثاق التى تقضى بأن المسائل الإجرائية تتقرر بأغلبية سبعة أصوات غير موصوفة ، وأنها — أى المذكرة — لا تخرج عن كونها بياناً غير ملزم لا للدول التى أصدرتها ولا للدول الأخرى أعضاء المؤتمر . أما الاتحاد السوفيتى وفرنسا ، وانضمت إليهما انجلترا ، فقد أعلنت تمسكها بتلك المذكرة وأنها تبين موقف حكوماتها من المسائل التى عرضت لها(٢) .

ويلاحظ من الجانب الآخر أن مدى حق الاعتراض قد ضيق منه إلى حد ما

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947—1948 p. 112.

(٢) المرجع السابق .

بما جرى عليه عرف المجلس ، وفقاً لتصريحات الدول الكبرى فى مؤتمر سان فرنسيسكو ، من عدم اعتبار الامتناع عن التصويت اعتراضاً ، إذ بذلك أصبح جائزاً أن يتخذ المجلس قراراً فى مسألة موضوعية بالرغم من امتناع واحد أو أكثر من الأعضاء الدائمين طالما أن بقية الأعضاء الدائمين قد وافقوا على القرار وأنه نال أغلبية سبعة أصوات من أعضاء المجلس جميعاً .

والامتناع عن التصويت متعين بنص الفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين على من يكون « طرفاً فى النزاع » ، سواء كان من الأعضاء الدائمين أو من غيرهم . على أنه ليس من المتفق عليه ما إذا كان قد قصد بهذا النص أن ينصرف إلى حالات « النزاع » وحدها أو إلى أية حالات أخرى يعرض لها المجلس مثل « المواقف » .

ويبدو أن تغيب عضو دائم عن اجتماعات المجلس ، يعد من قبيل الامتناع عن التصويت ويأخذ حكمه ، فتغيب الاتحاد السوفيتى أثناء نظر المسألة الإيرانية ثم المسألة الكورية لم يمنع المجلس من إصدار قراراته ، ولم يمنع كثيراً من الدول الأعضاء ومن فروع الأمم المتحدة من تنفيذها والعمل وفقاً لها ، ولكن الاتحاد السوفيتى نازع فى قانونيتها وأعلن عدم اعترافه بها .

محاولات تعديل نظام التصويت

منذ بدأت الأمم المتحدة نشاطها ، وأخذت اختلافات وجهات النظر بين الدول الخمس الكبرى تظهر فى مجلس الأمن بوجه خاص ، وجهت بعض الوفود جهودها إلى محاولة تغيير نظام التصويت أو تعديله ، وقد اتخذت هذه المحاولات فى مبدأ الأمر صورة الحث على القصد فى استخدام حق الاعتراض ، وتوصية الدول الكبرى بالتشاور والتفاهم . ثم تطورت إلى محاولات لتعديل النظام استناداً إلى تأويل نصوص الميثاق وتخريجها بحيث يضيق كل التضييق نطاق استلزام إجماع الخمسة الكبار . بل لقد ذهبت بعض الدول إلى حد اقتراح تعديل الميثاق ذاته تعديلا من شأنه إلغاء هذا النظام جملة وتطبيق مبدأ الأكثرية الغير الموصوفة على قرارات مجلس

الأمن جميعاً (١) .

وقد نجحت بعض المحاولات المعتدلة فى كسب تأييد أكثرية الجمعية العامة . من ذلك أنها أصدرت فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٤٦ توصية للدول الخمسة الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن تحضها فيها على الاتصال وتبادل وجهات النظر قبل ممارسة حق الاعتراض وعلى الإقلال من استخدامه بحيث لا يعوق نشاط المجلس(٢) . أما اقتراح عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، وقد كانت الأرجنتين فى مقدمة الدول التى دعت إلى هذا ، فلم يحظ بتأييد الدول الخمس الكبرى ولذا اقتصرت الجمعية فى قرار صادر فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ على تكليف « اللجنة المؤقتة » بدراسة موضوع التصويت فى مجلس الأمن بما فى ذلك « جميع الاقتراحات » التى قدمت فى شأنه(٣) . وقد كان تقرير اللجنة المؤقتة أساساً لقرار هام أصدرته الجمعية فى ١٤ أبريل سنة ١٩٤٩ وعالجت فيه جميع جوانب موضوع التصويت فى مجلس الأمن وقدمت فى شأنه توصيات شامله .

ومن أهم ما ورد فى هذا القرار(٤) توصية الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن بأن يسعوا إلى الاتفاق على مسائل يتجاوزون فيها عن استخدام حق الاعتراض إذا ماتوفرت للقرارات المطروحة أغلبية سبعة أصوات ، وبأن لا يمارسوا حق الاعتراض — إذا لم يتحقق إجماعهم — إلا فى المسائل التى يعتبرونها شديدة الأهمية للأمم المتحدة فى مجموعها مع بيان أسباب اعتبارها كذلك ، وبأن يعتبروا المسائل المدرجة فى القائمة الملحقة بالقرار ، مسائل إجرائية لا يشترط لاتخاذ قرار فيها إجماع الخمسة الكبار . وتحوى هذه القائمة مسائل لها أهميتها من ذلك تقرير إحالة أية مسألة متعلقة بحفظ السلم الدولى إلى الجمعية العامة ، وتقرير دعوة الجمعية إلى إبداء توصياتها فى نزاع

---

(١) United Nations, Yearbook 1948—1949, p. 426.

(٢) General Assembly, Resolution 40 (I).

(٣) General Assembly, Resolution 117 (II).

(٤) General Assembly, Resolution 267 (III).

أو موقف يكون موضع نظر المجلس ، وإنشاء اللجان وتعيين اختصاصاتها ، ودعوة أعضاء الأمم المتحدة — غير الأعضاء فى مجلس الأمن — إلى الاشتراك فى مداولاته دون أن يكون لهم حق التصويت ، وتقرير بحث نزاع أو موقف مطلوب عرضه على المجلس ، وتنظيم المجلس ، والدعوة إلى دورات انعقاد خاصة للجمعية ، ووضع قواعد إجراءات المجلس .

وقد اقترعت الكتلة السوفيتية ضد هذا القرار ووصفته بأنه محاولة مقنعة لتعديل أسس الميثاق ، وأعلن مندوب الولايات المتحدة الأمريكية أنه يعتبره خطوة تدريجية لجعل نظام التصويت فى المجلس أكثر مرونة وتحرراً عن طريق تفسير مبادىء الميثاق واتفاق أعضاء المجلس(١) .

اجراءات المجلس

تنص المادة الثامنة والعشرون على أنه :

« ١ — ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائماً فى مقر الهيئة .

« ٢ — يعقد مجلس الأمن اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه — إذا شاء ذلك — بأحد رجال حكومته أو بمندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة .

« ٣ — لمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات فى غير مقر الهيئة إذا رأى أن هذا أدنى إلى تسهيل أعماله » .

وقد وضعت اللجنة التحضيرية قواعد إجراءات وافق المجلس عليها سنة ١٩٤٦ تطبيقاً للمادة الثلاثين . وتناولت هـذه القواعد تنظيم انعقاد المجلس فنصت على أن الرئيس يدعو المجلس إلى الاجتماع فى أى وقت يراه وأن الفترة بين انعقاد الجلسات

---

(١) United Nations, Yearbook, 1948 – 1949, p. 429.

لا يجوز أن تزيد عن أسبوعين وأن على الرئيس أن يدعو المجلس للانعقاد إذا طلب ذلك أحد الأعضاء ، أو إذا طرح على المجلس نزاع تطبيقاً للمادة الخامسة والثلاثين أو الفقرة الثالثة من المادة الحادية عشر ، أو إذا عرض الأمين العام مسألة على المجلس تطبيقاً للمادة التاسعة والتسعين .

وللمجلس نوع آخر من الاجتماعات ويمثل الدول الأعضاء فيها أحد رجال حكومتها أو مندوب خاص يعين خصيصاً لهذا الغرض ولكن المجلس لم يضع هذا النص موضع التطبيق . ويذكر بعض الشراح أن إغفال مثل هذه الاجتماعات الهامة قد أدى إلى نشوء الحاجة إليها خارج نطاق الأمم المتحدة فوجد لهذا الغرض مجلس وزراء خارجية الدول الكبرى الذى لم يلق بدوره النجاح المرجو(١) .

مساهمة غير الأعضاء فى المجلس

للدولة العضو فى الأمم المتحدة التى ليست عضواً فى المجلس الحق وفقاً لنص المادة الحادية والثلاثين فى « أن تشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على مجلس الأمن إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص » .

ومن المتفق عليه أن للعضو الذى يشترك بهذا الوصف فى أعمال المجلس أن يقدم اقتراحات ومشروعات قرارات ولكن لا يجوز طرحها للتصويت إلا بناء على طلب عضو من أعضاء المجلس .

ومن الحالات التى طبق فيها هذا النص شكوى أوكرانيا ضد اليونان ، إذ رفض المجلس أثناء بحثه إدراج هذا الموضوع فى جدول أعماله ، طلب هاتين الدولتين الإذن لهما بالاشتراك فى مداولاته ، وبنى قراره على أنه لا يجوز لغير أعضائه الاشتراك فى المرحلة الإجرائية من أعماله ، على الرغم من أن بعض الأعضاء وجه النظر إلى أنه سبق للمجلس إجابة طلب مماثل من إيران فى ظروف شبيهة . على أنه بعد أن قرر المجلس إدراج الموضوع فى جدول أعماله ، أجيبت كل من أوكرانيا

---

(١) Goodrich & Hambro, p. 230.

واليونان إلى طلبها [١] . وأثناء نظر النزاع بين أندونيسيا وهولندا سنة ١٩٤٧ طلبت الفلبين السماح لها بالاشتراك فى مداولات المجلس ، فرفض طلبها . ولكن المجلس عاد فوافق على طلب ثان قدمته الفلبين استناداً إلى النص ذاته[٢] . كذلك وافق المجلس سنة ١٩٤٨ على طلب كل من مصر ولبنان الاشتراك فى مناقشاته أثناء بحثه مسألة فلسطين[٣] .

وكما يواجه الميثاق حالة عضو الأمم المتحدة الذى لا يكون عضواً بمجلس الأمن وتتأثر مصالحه بموضوع مطروح للبحث أمام هذا المجلس ، يواجه حالة أخرى شبيهة تنص عليها المادة الثانية والثلاثون : « كل عضو من أعضاء (الأمم المتحدة) ليس بعضو فى مجلس الأمن وأية دولة ليست عضواً فى (الأمم المتحدة) ، إذا كان أيهما طرفاً فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى إلى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت ، ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء (الأمم المتحدة) » .

وهذا النص أضيق نطاقاً من نص المادة الحادية والثلاثين من حيث أنه يختص بحالة وجود « نزاع » ، ولكنه أوسع من حيث أنه لا ينصرف فحسب إلى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، بل يشمل كذلك الدول التى ليست أعضاء . والظاهر أن هناك فارقاً آخر بين النصين مستمداً من أن معيار اشتراك العضو وفقاً للمادة الحادية والثلاثين — وهو تأثر مصالحه بالمسألة المطروحة — أعم وأكثر مرونة من المعيار الموضوع للاشتراك وفقاً للمادة الثانية والثلاثين ، وهو وجود « نزاع » . حقاً ، ليس فى سوابق المجلس ما يسند القول بأن هناك تفسيراً مستقراً عليه لتعريف « النزاع » ، ولكن مجال الخلاف على هذا التعريف أضيق بكثير منه على تعريف المعيار المأخوذ به فى المادة الحادية والثلاثين .

والراجح أن مصر قد دعيت إلى الاشتراك فى مداولات المجلس الخاصة بالقضية

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1946—47, p. 5.

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1947—48, p. 30.

(٣) المرجع السابق ص ٧٢ .

المصرية استناداً إلى المادة الثانية والثلاثين ، فقد وصفت مصر المسألة المعروضة بأنها نزاع وعلى الرغم من أن مندوب انجلترا قد نازع فى هذا فإن المجلس لم يتخذ من القرارات أو التصرفات ما ينكر ذلك الوصف ، وإن لم يقم ، من الناحية الأخرى بما يؤيده (١) .

كذلك طبق هـذا النص فى حالات نزاع كان الطرف الثانى فيها غير عضو بالأمم المتحدة . ففى أثناء بحث شكوى انجلترا ضد ألبانيا بشأن الحادث الذى أصيبت فيه سفن حربية بريطانية بأضرار نتيجة ارتطامها بألغام بحرية فى مضيق كورفو ، دعيت الحكومة الألبانية إلى الاشتراك فى مناقشة هذا النزاع . وقد وضع المجلس لهذا الاشتراك شرطاً هو « تقبل الحكومة الألبانية جميع الالتزامات التى تقع على عاتق أى عضو فى الأمم المتحدة فى أية حالة مماثلة »(٢). ووافق المجلس أيضاً على دعوة أندونيسيا للاشتراك فى مناقشة النزاع الذى كان قائماً بينها وبين هولندا . ويلاحظ أن المجلس لم يضع شروطاً لهذا الاشتراك ، وقد يحمل ذلك على أنه اعتبر ما قررته حكومة أندونيسيا فى طلبها من أنها « تتقبل الالتزامات التى تقع على عاتق الأمم الأعضاء » شرطاً كافياً . وجدير بالذكر أن المجلس رفض فى ذات الوقت طلبين للاشتراك فى مداولاته الخاصة بهذا النزاع مقدمين من « شرق أندونيسيا » ومن « بورنيو » وهما ولايتان كانت هولندا قد اصطنعت فيهما حكومات مماثلة لها لتناهض بها حركة التحرر الوطنى فى أندونيسيا (٣) . وفى النزاع المتعلق بكوريا وافق المجلس على دعوة « حكومة جمهورية كوريا » ، وهى التى تباشر سلطانها فى النصف الجنوبى من كوريا ، للاشتراك فى مداولاته ولكنه رفض دعوة « الحكومة الشعبية » التى تسيطر على كوريا الشمالية (٤) .

---

(١) المرجع السابق ص ٢١ .

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1946—1947, p. 51.

(٣) Security Council, Report to the General Assembly, 1947—1948, p. 30.

(٤) Security Council, Report to the General Assembly, 1949—1950, p. 23.

ولم يقتصر المجلس فى السوابق التى جرى عليها تطبيقاً للمادة الثانية والثلاثين ، على دعوة « الدول » وحدها بل توسع فدعا هيئات لم تتوفر لها حينذاك كل مقومات الحكومات التى تمثل دولا . ومن قبيل ذلك دعوته ، أثناء نظره مسألة فلسطين ، كلا من « اللجنة العربية العليا » و « الوكالة اليهودية لفلسطين » . على أن المجلس يحدد حقوق المندوبين فى مثل هذه الحالات تحديداً ضيقاً ، فقد قصر حق ممثلى الهيئتين المتقدم ذكرهما على « أن يحضروا اجتماعات المجلس لكى يقدموا البيانات والمساعدات التى قد يطلبها » (١) .

ويستخلص من هذه الحالات المتباينة ، التى طبقت فيها المادتان الحادية والثلاثون والثانية والثلاثون ، أن المجلس لا يسير على خطة موحدة فى العمل بهما بل يعالج كل حالة على حدة ويتخذ فيها قراراً يغلب أن يكون للاعتبارات السياسية دخل كبير فيه ولاتجاهات الأعضاء فى موضوع النزاع تأثير واضح عليه .

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly 1947—1948, p. 73.

المبحث الثانى

وظيفة المجلس

التنظيم الدولى الذى رسمه مؤتمر سان فرنسسكو تنظيم هدفه الأول حفظ الأمن وصيانة السلام ، وللهيئة الدولية التى أنشأها وظيفة رئيسية وأساسية هى أن تبلغ بالمجتمع الدولى ذلك الهدف الأعلى . وقد أسس مجلس الأمن — كما رأينا من قبل — على قواعد متميزة من حيث تشكيله ومن حيث نظام التصويت فيه بقصد إعداده على نحو خاص لتولى مهام تلك الوظيفة وتحمل تبعاتها ، بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل فى شئون حفظ السلام العالمى .

تقرر هذا الاختصاص المادة الرابعة والعشرون :

« رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به « الأمم المتحدة » سريعاً فعالا ، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ويوافقون على أن هـذا المجلس يعمل نائباً عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

خص مجلس الأمن إذن بوظيفة حفظ السـلام الدولى لـكى يكون عمل الأمم المتحدة فى هـذه الشئون سريعاً وفعالا ، كما تقول تلك المادة . ولا شك فى أن المجلس مزود بمقومات متعددة لضمان هذه الفاعلية وتلك السرعة ، فهو يتألف من عدد محدود من الأعضـاء يجعله أقدر على السرعة فى البت فى الأمور ، وهو يضم ، على وجه الدوام ، الدول الخمس الـكبرى ويشترط موافقتها جميعاً لإقرار أى تصرف خطير من تصرفاته ، وهذا مما يمكّن له من وسائل الفاعلية والتنفيذ ، أو هكذا قدر فى ذلك الحين .

القوة الإلزامية لقرارات المجلس

ومن المنطق وقد عهد الميثاق إلى مجلس الأمن بالمسئولية الرئيسية عن صيانة السلام العالمى ، أن يزوده بالسلطة اللازمة لتمكينه من القيام على تنفيذ مسئولياته ، فالسلطة والمسئولية متلازمتان . وقد وضعت المادة الخامسة والعشرون الأساس الدستورى لهذه السلطة ، إذ تقضى بأن « يتعهد أعضاء « الأمم المتحدة » بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » . وهذا النص يكمل ما قررته المادة الرابعة والعشرون من أن « المجلس يعمل نائباً » عن أعضاء الأمم المتحدة ، كما أنه نتيجة طبيعية له .

وبمقتضى ذلك يلتزم أعضاء الأمم المتحدة التزاماً عاماً مقدماً بالخضوع لقرارات مجلس الأمن وبالعمل بها ، كل فيما يخصه ، وتترتب لقراراته قوة إلزامية لا تتوفر لأى فرع آخر من فروع الأمم المتحدة . « إن إلقاء التبعة الأساسية فى حفظ السلم والأمن الدولى على عاتق المجلس وما يقتضيه القيام بهذه التبعة من مباشرة أعمال قسر ضد كل دولة تقوم بعمل من أعمال العدوان قد استتبع نتيجة هامة هى جعل قرارات المجلس ذات قوة ملزمة لأعضاء الهيئة . وإن ما لهذه القرارات من قوة الإلزام ليقابل تلك التبعة التى ألقى بها على عاتق المجلس »(١) .

وهذه السلطة التى يتمتع بها المجلس ، والقوة الملزمة التى تتصف بها قراراته ، ليست شاملة مطلقة ، بل ترد عليها أوصاف وقيود تحد من نطاقها :

أولا — هى قاصرة على شئون « حفظ السلم والأمن الدولى » . وتفسير هذه العبارة المرنة وتقدير مقتضياتها وتفاعلاتها منوط بالمجلس نفسه ، وهو يميل ميلا مطرداً — على ما ثبت إلى الآن من سلوكه — إلى التوسع الملحوظ فى تفسيرها وبسط نطاق مفهومها .

ولكن هذا التوسع لا يمكن أن يمتد ليشمل الشئون الأخرى التى يختص بها المجلس مما لا صلة لها بحفظ السلم ، أو مما قد يعرض له المجلس فى ظروف خاصة دون أن يكون له تأثير على الأمن الدولى .

---

(١) الدكتور حلمى بهجت بدوى بك ، البحث السابق الإشارة إليه ، ص ٣٥ .

ثانياً — تمتع المجلس بهذه السلطة الإلزامية رهن بأن يكون عمله فى حفظ السلم الدولى « وفقاً لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها » . فخروج المجلس على تلك الأهداف والمبادىء أو مخالفته لها ، يجرد قراراته من قوتها الملزمة وبالتالى يحلّ الدول الأعضاء من الخضوع لها .

ثالثاً — القوة الإلزامية تتصف بها « القرارات » دون غيرها ، فليس لتوصيات المجلس أية قوة إلزامية موجبة للتنفيذ .

رابعاً — لا تتمتع قرارات المجلس بقوتها الإلزامية إلا إذا كانت قد اتخذت وفقاً للميثاق . وهـذا الشرط أوسع نطاقاً من ذلك الذى يتطلب فيها أن تكون وفقاً لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، إذ يتصور أن يصدر المجلس قراراً متفقاً مع تلك الأهداف والمبادىء ، ولـكنه مخالف لبعض أحكام الميثاق كأن يكون مجاوزاً لاختصاص المجلس أو لم يصدر مطابقاً لبعض الأحكام الإجرائية .

والسلطات التى يتمتع بها مجلس الأمن فى أدائه لوظيفته الشاملة ، مبينة تفصيلا فى فصول الميثاق التى تعالج جوانب تلك الوظيفة على وجه التفصيل وهى حل المنازعات حلا سلمياً (الفصل السادس) ، وما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع عدوان (الفصل السابع) ، والتنظيمات الإقليمية (الفصل الثامن) ، ونظام الوصاية الدولى (الفصل الثانى عشر) . وقد أشار إلى ذلك عجز الفقرة الثانية من المادة الرابعة والعشرين « والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة فى الفصول السادسة والسابعة والثامنة والثانية عشر » . وليس تعداد هذه السلطات المعينة وارداً على سبيل الحصر ، فقد تبين فى مناقشات المجلس فى مسائل عدة أن المفهوم أن الإحالة الواردة فى المادة الرابعة والعشرين إلى السلطات الخاصة لمجلس الأمن إنما هى سرد لسلطاته فى الشئون المعينة التى تحيل إليها .

وقد أثيرت هذه المسألة فى سنة ١٩٤٦ حينما عرض على مجلس الأمن موضوع إنشاء « إقليم تريستا الحر » الذى يعهد إلى مجلس الأمن بالإشراف على شئونه

وبضمان سلامة إقليمه واستقلاله ، إذا اعترضت بعض الوفود بأن الميثاق لا يخول مجلس الأمن مثل هذه السلطة ولـكن الأغلبية ، ومن بينها الدول الخمسة الـكبرى خالفت هذا الرأى وأيدت ما ذهب إليه الأمين العام للأمم المتحدة من أن « ما يعهد به الميثاق إلى مجلس الأمن من مسئولية رئيسية عن حفظ السلم العالمى مضافاً إليها ما ينص عليه فى المـادة الرابعة والعشرين من أن المجلس يعمل نائباً عن أعضاء الأمم المتحدة ، يخولان المجلس سلطات واسعة كافية لتبرير توليه المسئولية الخاصة بتريستا . وفضلا عن ذلك ، فإن أعمـال مؤتمر سان فرنسسكو تدل على أن سلطات المجلس بمقتضى المـادة الرابعة والعشرين ليست قاصرة على السلطات المعينة المبينة فى الفصول السادس والسابع والثامن والثانى عشر ، بل لا يحـد منها إلا الأهداف والمبادىء الجوهرية الواردة فى الفصل الأول » (١) .

ولـكن الظاهر أن هذه السابقة لم تقرر مبدأ يتبعه المجلس فى الحالات المماثلة ، فقد رأينا من قبل(٢) أن المجلس أثناء بحثه مسألة فلسطين ودعوة الجمعية العمومية له إلى العمل على تنفيذ قرارها الخاص بتقسيم فلسطين ، رفض أن يعترف لنفسه بسلطة تنفيذ تسوية سياسية بالقوة . . . أى على الرغم من إرادة طرف أو أكثر من أطرافها . ويبدو أن مسألة تعيين سلطات المجلس ومداها هى مسألة ذات طبيعة سياسية غالبة ، لا يعتمد تفسيرها على العناصر القانونية وحدها بل تمليه الاعتبارات السياسية اللصيقة بكل حالة على حدة .

ومما لا ريب فيه أن نمو سلطة الجمعية العـامة فى شئون حفظ السلم قد حد إلى درجة كبيرة من سلطات مجلس الأمن ، ويرجح أن يكون من آثار صدور قرار « الاتحاد للسلام » وتخويله الجمعية العامة مسئوليات هامة فى شئون حفظ السـلام وعمله على تمكينها من وسائل القيـام بتلك المسئوليات ، وجنوح كثير من أعضاء المجلس إلى تفسير سلطاته تفسيراً ضيقاً ، يحد إلى درجة أكبر من نطاق تلك

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly 1946–1947, p. 47.

(٢) انظر ص ٨٣ .

السلطات التى أريد لها أصلا أن تكون مقصورة على المجلس ، فأخذ اختصاصه بها ينحسر بقدر انبساط سلطات الجمعية العامة .

نظام حفظ السلام

يرسم الميثاق لحفظ السلم الدولى نظاماً ذا حلقات متصلة تعقب إحداها الأخرى ، ترتبط بها وتتوقف عليها ، ويجعل مجلس الأمن قوّاماً على مراعاة هـذا النظام واحترام أحكامه . وقد لخص تقرير اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسسكو التسلسل المنطقى لحلقات ذلك النظام فيما يلى :

« يجب ، أولا ، على أطراف أى نزاع قد يهدد الأمن والسلم الدولى ، أن يسعوا إلى حله بوساطة ما يناسبهم من وسائل ومن هيئات . ولمجلس الأمن أن يدعو أولئك الأطراف إلى تنفيذ هذا الالتزام ، كما أن له ، من تلقاء ذاته ، أن يفحص أى نزاع أو موقف يبدو أنه ينطوى على احتكاك دولى أو يهدد السـلام . كذلك للجمعية ولأى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينبه المجلس إلى مثل ذلك الموقف أو النزاع ، بل إن لأية دولة غير عضو بالأمم المتحدة هـذا الحق أيضاً حين تكون هى ذاتها طرفاً فى النزاع وتقبل مقدماً الالتزامات التى يفرضها الميثاق فى صدد التسوية السلمية للمنازعات .

ولمجلس الأمن أن يوصى ، فى أية مرحلة من مراحل النزاع ، بإجراءات أو وسائل لتسويته ، مراعياً مع ذلك ما اتخذه أطراف النزاع من إجراءات من هذا القبيل ، وأن المنازعات ذات الصفة القانونية تحال عادة إلى محكمة العدل الدولية .

وإذا أخفق أطراف النزاع فى تسويته بالوسائل التى اتفقوا عليها ، كان عليهم أن يحيلوه إلى مجلس الأمن ، وإذا قرر هـذا أن النزاع مما يهدد السلام الدولى ، كان له أن يوصى بإجراءات تسوية النزاع أو بشروط هذه التسوية .

ومن الواضح أن إقرار السلم والأمن الدولى يتطلب تدابير كفيلة بتجميع ما يلزم من القوات لمنع العدوان أو لقمعه . والخطة العامة لاستخدام القوة التى

أقرتها اللجنة تتضمن منح المجلس سلطات واسعة ، فهو مزود بالسلطة اللازمة لتقرير وقوع تهديد للسلام ، والتدابير التى يتعين اتخاذها لمواجهة الموقف ، والتدابير المؤقتة الضرورية ، ولدعوة الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير لا تصل إلى حد استخدام القوة . فإذا كانت هذه التدابير جميعها غير وافية ، كان للمجلس أن يتخذ كل خطوة لازمة لمعالجة الحالة بما فى ذلك استخدام القوات البرية والبحرية والجوية »[1] .

الالتزام بتسوية المنازعات سلمياً

يفرض الميثاق على الدول الأعضاء التزاماً عاماً بحل منازعاتهم حلا سلمياً ، فتنص المادة الثالثة والثلاثون على أنه : « ١ — يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » . وهذا النص هو فى الواقع إعمال للمبدأ الثالث من مبادىء الهيئة ، ففى الفصل الأول تقرير للمبدأ وفى هـذا الفصل الخاص بسلطات مجلس الأمن إعمال له وتفصيل لحكمه . وعلى حين أن المبدأ مقرر بصيغة عامة شاملة ، نجد تطبيقه مخصصاً وموصوفاً ، فالإلزام ينصب بحكم المادة الثالثة والثلاثين على « أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر » ، ومؤدى ذلك أن الميثاق يعترف بإمكان نشوب منازعات لا تتصف بهذا الوصف ، أو لا تتسم بهذه الخطورة ، وبالتالى لا يخضع أطرافها لهذا الإلزام .

ولهذه المنازعات حكم خاص تقرره المادة الثامنة والثلاثون إذ تنص على أنه : « لمجلس الأمن ، إذا طلب إليه ذلك جميع أطراف أى نزاع ، أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع سلمياً ، وذلك بدون إخلال بأحكام المواد من الثالثة والثلاثين إلى السابعة والثلاثين » . فاختصاص المجلس بالمنازعات التى ليس من شأنها تهديد الأمن

---

(١) Selected Documents, p. 832.

الدولى ، رهن بموافقة جميع الأطراف المشتبكين فيه .

والمنازعات المقصودة هى بالضرورة المنازعات الدوليـــة وحدها ، وهذه نتيجة مستخلصة يقيناً من المبدأ الرئيسى الخاص بعدم التعرض للشئون الداخلية للدول الأعضاء .

والميثاق إذ فرض على الدول المشتبكة فى نزاع من هذا القبيل أن تحله بالوسائل السلمية ، قد ذكر لها أيضاً بعضاً من تلك الوسائل ، وهى : المفاوضــة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية . وهذا السرد ليس جامعاً لكل الوسائل الســلمية لفض المنازعات ، ولذا يضيف النص بعد ذلك عبارة « أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » ، فالدول الأطراف فى نزاع ما ، أن تلجأ إلى واحد أو أكثر من تلك الوسائل ، وفق اتفاقها الخاص ، كما أن لها أن تختار وسائل أخرى لم يرد لها ذكر فى البيان المتقدم .

حق المجلس فى فحص المواقف والمنازعات

ولــكن كيف يتقرر ما إذا كان النزاع يهدد السلم أو لا يهدده ؟ المادة الرابعة والثلاثون هى الـكفيلة بهذا الأمر ، إذ تنص على أنه « لمجلس الأمن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً لـكى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى » . وبهذا تخول مجلس الأمن سلطة واسعة فى الاستقصاء والبحث يتناول بهما أى نزاع أو موقف ، ولو لم يبلغ درجة النزاع بعد ، ليقرر ما إذا كان ينطوى على عناصر تهدد بالإخلال بالأمن الدولى وســلام العالم . فحق المجلس فى فحص أو تقصى مثل تلك المواقف هو تدبير تمهيدى قصــد به تمـكينه من وصف النزاع وتـكييفه واستخلاص ما إذا كان استمراره يهددالسلم الدولى ، وبالتالى تقرير تصديه له وتدخله فيه .

وحق المجلس فى الفحص يتناول حالتين مختلفتين هما النزاع ، والموقف الذى قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً . وليس فى الميثاق تعريف لأى من هاتين الحالتين أو دلائل تشير إلى معايير التفرقة بينهما ، على الرغم من الأهمية البالغة المترتبة عليها . ذلك أن المادة السابعة والعشرين تشترط أنه « فى القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة الثانية والخمسين يمتنع من كان طرفاً فى النزاع عن التصويت » ، فهل يقصر هذا الحكم على حالة قيام « نزاع » دون حالة نشوء « موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً » ، أو يسوى بين هاتين الحالتين فيخضعان لهذا الحكم على حد سواء ؟

يلاحظ أنه إذا قيل بأن الامتناع عن التصويت خاص « بالنزاع » دون « الموقف » فمؤدى ذلك وجوب أن يصدر مجلس الأمن فى كل حالة تعرض عليه قراراً يحدد فيه ما إذا كان يعتبر هذه الحالة نزاعاً فيتعين على من كان طرفاً فيه الامتناع عن التصويت ، أو ليس كذلك فلا يتعين هذا الامتناع . ويثير هذا بالضرورة مسألة أولية هى ما إذا كان هذا التقرير يتم بصوت إجرائى لايشترط فيه إجماع الخمسة الكبار أو يلزم له توفر هذا الشرط ، فمشكلة حق الاعتراض تسهم فى تعقيد هذا الأمر .

وإذا قيل بأن حالة « الموقف الذى قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً » تستوى مع حالة « النزاع » فى الحكم ، فقد تعرض مواقف من هذا القبيل يتعين فيها امتناع عدد كبير من أعضاء المجلس عن التصويت بحيث يستحيل اتخاذ أى قرار فى شأنها ، إذ الغالب فى مثل هذه المواقف أن تتشابك فيها مصالح دول عدة — وقد يقع أن يكون أكثرها أعضاء فى المجلس — لاسيما إذا كانت مصالح الدول الكبرى مثارة فيها . مثال ذلك مسألة أسبانيا التى عرضت على المجلس سنة ١٩٤٦ ، أفلم يكن يتعين حينئذ ، لو أخذ بالرأى الذى نحن بصدده ، أن تمتنع عن التصويت بالإضافة إلى بولندا التى قدمت الشكوى ، الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وانجلترا وهى الدول الثلاثة التى أصدرت تصريح بوتسدام سنة ١٩٤٥ معلنة فيه إصرارها على

رفض أى طلب تتقدم به حكومة فرانسكو للعضوية فى الأمم المتحدة [١] .

والظاهر أن بعض الدول تميل إلى الأخذ بهذا الرأى الثانى . فقد قدمت الولايات المتحدة اقتراحاً إلى « اللجنة المؤقتة » للجمعية العامة يرمى إلى « أن يمتنع عن التصويت كل الأطراف فى الموضوعات التى تثار أمام مجلس الأمن بغض النظر عن وصفها من الناحية الفنية بأنها منازعات أو مواقف . ويستند فى تأييد هذا الاقتراح إلى أن وجوب الامتناع ليس مستمداً من أن الدول ذات المصلحة فى الأمر أطراف فى نزاع ، من الناحية الفنية ، بل من مبدأ العدالة القاضى بأن لا تكون الدولة خصما وحكما فى ذات الوقت . ويستند أيضاً إلى أنه أثناء وضع الميثاق فى سان فرنسسكو ، وسع نطاق المادة السادسة والثلاثين ليشمل المواقف بالإضافة إلى المنازعات ، ولكن غفل عن تعديل المادة السابعة والعشرين لتتسق مع نص المادة السادسة والثلاثين وهو ما كان يتعين إجراؤه تنفيذاً لأغراض اتفاقية يالتا » [٢] .

لم يفصل المجلس فى أية حالة من هذا القبيل ، ولكن عرضت عليه حديثاً مسألة وثيقة الصلة بهذا الموضوع إذ قدمت إسرائيل الى المجلس فى أغسطس سنة ١٩٥١ شكوى من القيود التى تفرضها مصر على الملاحة فى قناة السويس ، وهى القيود المقصود بها الحيلولة دون وصول معدات أو مواد حربية إلى اسرائيل التى لاتزال من الوجهة القانونية فى حالة حرب مع مصر ودول عربية أخرى .

وكانت انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة وهولندا وتركيا قد سبق لها أن احتجت رسمياً على هذه القيود بدعوى أنها تضر بمصالحها التجارية والملاحية . فلما عرضت الشكوى على المجلس نشطت الدول الخمسة إلى تأييد اسرائيل وتعزيز موقفها وقدمت ثلاثة منها — انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة — مشروع قرار تطالب فيه مصر برفع القيود المشكو منها .

---

(١) انظر ص ٣٣ .

(٢) Goodrich & Hambro, p. 225.

ولكن مصر — وقد دعيت هي واسرائيل إلى الاشتراك فى مناقشات المجلس أثناء نظره النزاع دون أن يكون لهما حق التصويت — اعترضت على أن يكون لإنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة وهولندا وتركيا ، وكلها أعضاء بالمجلس ، حق التصويت على مشروع القرار المتقدم ذكره لأنها جميعاً طرف فى النزاع ذاته ، ومن ثم يتعين عليها أن تمتنع عن التصويت وفقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين .

وأجاب مندوب انجلترا — عن الدول الثلاثة صاحبة مشروع القرار — بأن النزاع المطروح إنما هو قائم بين مصر واسرائيل فهما وحدهما طرفاه ، أما الدول الأخرى فلم تثر أى منها النزاع أمام المجلس ، وكون أن لها مصلحة هامة فى إلغاء القيود المفروضة على الملاحة فى قناة السويس لا يجعل منها طرفا فى النزاع ، ولا يحرمها حقها فى التصويت على مشروع القرار لأن مجلس الأمن ليس « محكمة » .

وقد اقترح مندوب مصر — وهو لايملك أن يقدم مشروع قرار لأن مصر ليست عضواً بالمجلس — أن يطلب مجلس الأمن فتوى فى هذه المسألة من محكمة العدل الدولية ، وفقاً لنص المادة السادسة والتسعين من الميثاق ، ولكن لم تتقدم أية دولة من أعضاء المجلس لعرض هذا الاقتراح فى صيغة مشروع قرار ، وهكذا لم يقدر للمجلس أن يفصل فى هذه المسألة الأولية . وبعد ذلك عرض مشروع القرار الثلاثى على المجلس فأقره ولم تمتنع عن التصويت أية دولة من الدول الخمسة التى دفعت مصر بأنه ليس لها حق التصويت بل أيدت جميعها مشروع القرار . ولكن الاتحاد السوفيتى والهند والصين امتنعت عن التصويت .

مباشرة حق الفحص

والحق فى فحص أى موقف أو نزاع ، يملكه المجلس أصلا ويمارسه بالمبادأة من تلقاء ذاته ، كما أنه يمارسه فى بعض الأحوال إذا نبهته إحدى الدول إلى نزاع أو موقف من ذلك القبيل . وقد يصدر هذا التنبيه من دولة عضو أو من دولة ليست عضواً ، على أن لكل أوضاعه وشروطه ، فالمادة الخامسة والثلاثون تنص على أنه :

« ١ — لكل عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع أو موقف من النوع المشار إليه فى المادة الرابعة والثلاثين .

٢ — لكل دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفاً فيه إذا كانت تقبل مقدماً فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق » .

ومن هذا يتبين أن للدولة العضو حقاً مطلقاً فى تنبيه المجلس ، فإذا ما قدرت أن موقفاً معيناً تواجهه أو نزاعاً بذاته هى طرف فيه ، من شأنه أن يعرض السلم الدولى للخطر ، كان لها أن تنبه المجلس اليه بطريق تبليغ تقدمه إلى الأمين العام الذى يعرضه على أعضاء المجلس توطئة لإدراجه فى جدول أعماله . ولكن ليس معنى ذلك أن المجلس مقيد بهذا الوصف الذى تخلعه الدولة على الحالة محل البحث ، فان سلطاته فى الفحص مصونة يمارسها بمحض تقديره .

أما الدول غير الأعضاء فحقها هذا قاصر على التنبيه إلى « نزاع تكون طرفا فيه » فتخرج من نطاق ذلك المواقف المختلفة وإن كان لها مصلحة فيها . غير أن هذه التفرقة قد فقدت كل أهمية عملية ، لما رأينا من أن المجلس قد أعرض باستمرار عن اتخاذ أى قرار للفصل فى المسألة الأولية الخاصة بالتفرقة بين المواقف والمنازعات . وحق الدولة التى ليست عضواً مقيد كذلك بقبولها « مقدماً ، فى خصوص هذا النزاع ، التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق » . وواضح أن التزامها هذا محدود وجزئى ، فهو ينصب على النزاع المعروض بالذات ولا يمتد الى أى نزاع غيره ، كما أنه يتناول الحلول السلمية للمنازعات دون غيرها فلا يستتبع الإلتزام بالاشتراك فى أية تدابير أخرى كتدابير القمع مثلا . وتقرير هذا الحق للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، صادر فيما يبدو عن إدراك سليم لقضية السلام العالمى كوحدة متشابكة يحدث الإخلال بها فى جانب رجعاً وصدى فى سائر الجوانب ، كما أنه توكيد من ناحية أخرى للهدف البعيد الذى ترنو اليه الأمم المتحدة وهو فتح باب العضوية فى الهيئة أمام الدول جميعاً تحقيقاً لعالميتها .

ويتجه المجلس إلى التوسع فى تفسير سلطاته فى الفحص ، « فالمجلس يرى أن له ، بغض النظر عن المقتضيات السياسية لأية حالة خاصة ، سلطة إجراء تحقيقات عن وقائع أى موقف أو نزاع يثار أمامه لا لتقدير خطورة هذا الموقف أو النزاع فحسب ، بل وليكوّن أيضاً الأساس الواقعى لما يصدر من توصيات وفقاً للمواد الثالثة والثلاثين والسادسة والثلاثين والسابعة والثلاثين . وللمجلس حين يقوم بمثل تلك التحقيقات أن يرخص لهيئاته الفرعية فى اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمالها . وقراراته فى هذه المسائل ملزمة للأعضاء طبقاً للمادة الخامسة والعشرين ولو أن المجلس لا يملك بمقتضى المادتين السادسة والثلاثين والسابعة والثلاثين إلا التوصية بإجراءات تسوية المنازعات ووسائلها وشروطها . وهكذا تكتسب المادة الرابعة والثلاثون فى تطبيقاتها العملية أهمية بارزة فى نظام التسوية السلمية للمنازعات الذى رسمه الميثاق » (١).

ومن أمثلة استخدام المجلس سلطاته فى فحص موقف أو نزاع ما ، قراره الصادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦ « بإنشاء لجنة ، بمقتضى المادة الرابعة والثلاثين لتقصى الحقائق المتعلقة بما هو مزعوم من انتهاك للحدود بين اليونان وبين ألبانيا وبلغاريا ويوغوسلافيا » (٢) . كذلك استند المجلس إلى سلطاته تلك حين اتخذ فى ٢٠ يناير سنة ١٩٤٨ فى صدد النزاع بين الهند والباكستان قراراً نص فيه على أنه « بالنظر إلى أن مجلس الأمن يملك فحص أى نزاع أو موقف قد يؤدى استمراره إلى تهديد الأمن والسلام العالمى ؛ وبالنظر إلى أن الحالة بين الهند والباكستان تجعل من الضرورى القيام بهذا الاستقصاء على وجه عاجل ، فان المجلس ينشىء لجنة لهذا الغرض وفقاً لنص المادة الرابعة والثلاثين » (٣) .

وعلى أساس ما يجريه المجلس من فحص للحالة يستطيع أن يكون رأيه عن

---

(١) Goodrich & Hambro, p. 247.

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1946—1947, p. 20.

(٣) Security Council, Report to the General Assembly, 1947—1948, p. 57.

تكييفها ، وله فى هذا سلطة تقديرية كاملة . فإذا قرر أن هذا النزاع أو الموقف من شأن استمراره أن يعرض السلم الدولى للخطر ، ترتبت له حقوق عينها الميثاق خاصة بالتصدى لتلك الحالة . والقرار الذى يصدره المجلس فى هذا الشأن قرار فى مسألة موضوعية ومن ثم يلزم لصدوره إجماع الخمسة الكبار على تأييده ، ولعل هذا هو علة إعراض المجلس عن اتخاذ قرار من هذا القبيل ، إذ تخشى الدول ذات المصلحة فى عرض النزاع من استخدام بعض الدول الكبرى الأخرى حق الاعتراض ضد مثل هذا القرار فيترتب على ذلك إفلات النزاع من اختصاص المجلس . ويلاحظ أحد الشراح أن مجلس الأمن لم يفصل فى هذه المسألة عندما أثيرت فى حالات إيران ، وإندونيسيا ، وسوريا ولبنان ، ويذهب إلى أن « النتيجة العملية لهذا المسلك كانت هى التسليم فى كل من هذه الحالات بأنه ما دام ليس هناك نزاع من قبيل ما تشير إليه المادة الثالثة والثلاثون ، فإن تسوية الحالة ينبغى أن تترك لأطرافها أنفسهم » (١) . ويبدو أن هذا التفسير يتعارض مع ما أوصى به المجلس فى كل تلك الحالات من التفاوض بين أصحاب الشأن أو الاستمرار فى المفاوضات الجارية فعلا مع إبقاء الموضوع مدرجاً فى جدول أعماله ، إذ لو كان ذلك الاستنتاج صحيحاً لكان من الواجب منطقياً وقانونياً أن ينفض المجلس يده من الموضوع كلية ، مالم يصبح مختصاً به وفقاً للمادة الثامنة والثلاثين أى برضا أطرافه جميعاً . لذلك يرجح أن المجلس قد أغفل المسألة الأولية الخاصة بتكييف النزاع ووصفه كى لا يفتح السبيل أمام بعض الدول الكبرى لمباشرة حق الاعتراض .

الدعوة الى تسوية النزاع سلمياً

قد يرى المجلس قصر دوره فى النزاع على التصدى له بدعوة الطرفين إلى حله بالطرق السلمية ، وفقاً للمادة الثالثة والثلاثين التى تقرر : « ٢ — ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من النزاع بتلك الطرق إذا رأى

---

(١) C. Eagleton, The Jurisdiction of the Security Council over Disputes. American Journal, July 1946, p. 517.

ضرورة لذلك » . والراجح أن « الدعوة » فى تعبير هذا النص أقوى من أن تكون مجرد رغبة يعبر عنها المجلس ، وأنها من قبيل التوصية ولكن دون « القرار » قوة وإلزاما .

وقد مارس المجلس سلطته هذه فى عدة حالات . ففى مسألة إيران بعد أن أكد مندوبا الاتحاد السوفيتى وإيران رغبة حكومتيهما فى حل النزاع القائم بينهما بطريق المفاوضة ، اتخذ المجلس قراراً فى ٣٠ يناير سنة ١٩٤٦ يطلب فيه من الطرفين إخطاره بنتيجة المفاوضات حين إتمامها محتفظاً لنفسه بالحق فى أن يطلب بيانات عن سيرها . وفى مسألة إندونيسيا أصدر المجلس فى أول أغسطس سنة ١٩٤٧ قراراً بدعوة إندونيسيا وهولندا إلى وقف أعمال القتال وتسوية نزاعهما عن طريق التحكيم أو بأى طريقة سلمية أخرى وإحاطة المجلس علماً بتطورات مساعيهم(١). والإشارة إلى التحكيم فى هذا القرار تستند فيما يبدو إلى أحكام اتفاقية لنجادجاتى المعقودة بين الطرفين سنة ١٩٤٧ والتى تقضى بتسوية ما ينشأ بينهما من منازعات بطريق التحكيم .

التوصية بطرق تسوية النزاع

الدعوة إلى حل المنازعات أضعف صور التدخل التى يحق لمجلس الأمن اللجوء إليها ، وهى فى الواقع تكاد تكون خطوة تمهيدية يقصد بها المجلس إلى تنبيه الطرفين إلى اهتمامه بالنزاع وتصويره له بأنه مما يهدد الأمن العالمى . ومن صور التدخل الأقوى حكما ما تنص عليه المادة السادسة والثلاثون :

« ١ — لمجلس الأمن فى أية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار إليه فى المادة الثالثة والثلاثين أو موقف شبيه به أن يوصى بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية » . فبمقتضى هذا الحكم لا تنحصر سلطة المجلس فى دعوة الطرفين إلى تسوية النزاع بل يعدوها إلى توجيه الطرفين فى سبيل بذاتها ، بأن يوصى باتخاذ

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947—1948, p. 28.

طريق أو طرق معينة لتسوية النزاع ويرسم إجراءات اللجوء إليها . وسلطته فى هذا الشأن مطلقة يمارسها وفقاً لتقديره الذاتى .

ويجوز للمجلس أن يقوم بهذا التدخل فى أية مرحلة من مراحل النزاع ، وخطورة هذه الإجازة تتبين فى تأثير تدخله على اتجاهات تسوية النزاع التى قد يكون الطرفان بسبيلها . على أن هناك قيدين يردان على سلطته هـذه ولهما دون شك بعض الأثر فى التخفيف من قوة تلك السلطة : أولهما ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة السادسة والثلاثين من أنه :

« ٢ — على مجلس الأمن أن يراعى ما اتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم » . مثال ذلك أن تربطهم معاهدة تحـكم ما قد يثور بينهم من منازعات أو أن يكونوا قد قبلوا اختصاص محـكمة العدل الدولية أو أن يكونوا بسبيل تسوية النزاع فعلا بطريق أو أخرى من الطرق السلمية لفض المنازعات . ويلاحظ أن هذا القيد ليس ملزماً فى صياغته ، فكل ما يرتبط به المجلس هو أن يدخل فى تقديره تلك الإجراءات السابقة ولـكنه يستطيع مع ذلك أن يوصى بإجراءات أخرى .

أما القيد الثانى فتقرره الفقرة الثالثة :

« ٣ — على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعى أيضاً أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع — بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسى لهذه المحـكمة » .

وينبغى التنبه إلى أنه ليس من شأن هذا النص تخويل مجلس الأمن سلطة إلزام أطراف أى نزاع ذى طابع قانونى بإحالته إلى محكمة العدل الدولية وإلا كان هـذا تقريراً لولايتها الجبرية بطريق غير مباشر . فـكل ما يملـكه مجلس الأمن هو توصية الطرفين — إذا كان النزاع قانونياً — بإحالته إلى محكمة العدل الدولية « وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحـكمة » . ومن تطبيقات هذا النص قرار المجلس الصادر فى ٩ أبريل سنة ١٩٤٧ فى صـدد النزاع الخاص بحادث مضيق كورفو « بتوصية

كل من حكومتى انجلترا وألبانيا بإحالة النزاع فوراً إلى محكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام نظامها الأساسى » [١] .

وقد اتفقت الحكومتان صاحبتا الشأن على عرض النزاع على المحكمة وأصدرت هذه حكمها فيه فى ٩ أبريل سنة ١٩٤٩ [٢] .

وجوب عرض النزاع على المجلس

هناك حالة لا يتصدى فيها المجلس من تلقاء ذاته للنظر فى النزاع ، بل يفرض الميثاق فيها على الدول المتنازعة أنفسها أن تعرض النزاع على المجلس . تنص على هذه الحالة المادة السابعة والثلاثون :

« ١ — إذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من النوع المشار إليه فى المادة الثالثة والثلاثين فى حله بالوسائل المبينة فى تلك المادة وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن » . والمتفق عليه أن هذا الواجب مفروض لا على الطرفين سوياً فحسب ، بل وعلى كل منهما على حدة أيضاً ، وبهذا لا يستطيع أى من الطرفين تعطيل هذا الواجب ومنع الطرف الآخر من اللجوء إلى المجلس .

وقد استندت مصر إلى هذه المادة وكذلك إلى المادة الخامسة والثلاثين لتعرض نزاعها مع انجلترا على مجلس الأمن فى صيف سنة ١٩٤٧ ، بعد أن أخفقت المفاوضات بين الطرفين فى تسوية مسألتى الجلاء والسودان . وقد نازعت انجلترا فى أن ثمة نزاعا من شأن استمراره تهديد الأمن العالمى ، ولكن المجلس نظر النزاع دون أن يفصل فى هذه المسألة الأولية ، أخذاً بما جرى عليه فى هذا الصدد . وإذ أن مشروعات القرارات التى قدمت ، وكانت ترمى إلى دعوة الطرفين لاستئناف المفاوضات وقد رفضتها مصر ، لم تنل موافقة الأغلبية اللازمة ، فإن المجلس لم يتخذ

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1946—1947, p. 61.

(٢) Société Egyptienne de Droit International, Affaire du Détroit de Corfou. Brochure No. 8, Juillet 1949.

أى قرار فى الموضوع وبقيت المسألة مدرجة فى جدول أعماله ، ويصح إعادة النظر فيها بناء على طلب أى واحد من الطرفين(١) .

وللمجلس فى مثل هـذه الحالة ، حينما يعرض عليه نزاع أخفق الطرفان فى تسويته ، بعد أن يتحقق من أن من شأن استمرار النزاع تعريض السلم الدولى للخطر ، الخيار بين « ما إذا كان يقوم بعمل وفقاً للمادة السادسة والثلاثين أو يوصى بما يراه ملائماً من شروط حل النزاع » . ويلاحظ الفارق فى الصياغة بين حالة تصدى المجلس للنزاع وإصداره توصية بحـله ، إذ تقتصر سلطته هنا على التوصية بطرق التسوية وإجراءاتها . . وبين حالة عرض النزاع على المجلس بواسطة أحد الطرفين أو كليهما ، فهنا يقر الميثاق ذاته بحق المجلس فى إصدار توصية تتناول أوضاع التسوية وشروطها . ومن تطبيقات هذا النص قرار المجلس الصادر فى ٢٨ يناير سنة ١٩٤٩ — بعد أن عرقلت هولندا تنفيذ قراراته السابق إصدارها فى شأن نزاعها مع إندونيسيا — إذ أوصى فيه بإنشاء جمهورية إندونيسيا الاتحادية مستقلة ذات سيادة فى موعد غايته أول يوليه سنة ١٩٥٠(٢) .

تدابير القمع

للمجلس الأمن ، بمقتضى المادة التاسعة والثلاثين « أن يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان » . وتقريره هذا مستمد من سلطته التقديرية الكاملة ، فليست هناك ضوابط يلتزمها أو تعاريف يرتبط بها ، ولعل أكبر صعوبة تواجهه فى هـذا المجال هى تلك الناشئة عن عدم تعريف « العدوان » . وقد بذلت فى سان فرنسيسكو جهود كبيرة ، من الدول الصغرى بوجه خاص ، تهدف إلى وضع معايير عامة يحكم بمقتضاها على تصرفات الدول من

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947–1948, p. 21.

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1948–1949, p. 22.

حيث أنها عدوان أو لا ، ولكن الدول الداعية إلى المؤتمر — باستثناء الصين — عارضت بشدة فى وضع ضوابط من هذا القبيل[١] .

وحين يقرر مجلس الأمن قيام حالة من تلك الحالات « يقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين الحادية والأربعين والثانية والأربعين لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه » . على أن المجلس لا يلجأ فوراً إلى إعمال هذا النص ، بل يتخذ قبل ذلك تدابير مؤقتة يقصد بها حصر النزاع والحيلولة دون تطوره إلى ما هو أسوأ فتنص المادة الأربعون على أنه : « منعاً لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة التاسعة والثلاثين أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسناً من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

ويبدو أن السياق المنطقى للأمور ، كما يتبين من هاتين المادتين ، أن المجلس بعد أن يقرر وقوع حالة من حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، يدعو أطراف النزاع إلى اتباع التدابير التحفظية التى يراها لازمة لضبط الموقف . غير أن المجلس جرى ، فى أغلب الحالات ، على ألا يصدر قراراً بوقوع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل عدوانى بل يقرر التدابير المؤقتة رأساً ، وهذا نظير لما جرى عليه أيضاً من عدم الفصل فى المسألة الأولية الخاصة بما إذا كان من شأن استمرار النزاع أو الموقف المطروح تهديد السلم العالمى . وقد تكون العلة فى هذه الحالة ، كما هو الأمر فى الحالة الأخرى ، تلافى أن يتعرض مثل هذا القرار لحق اعتراض من إحدى الدول الكبرى يخرج النزاع من اختصاص المجلس . ومن الحالات القليلة التى قرر فيها مجلس الأمن وقوع تهديد للسلم ، إعمالا لهذا النص ، حالة فلسطين . ذلك أنه بعد أن انتهت الهدنة الأولى ونشب القتال من جديد بين القوات العربية والقوات الصهيونية ، ولم تستجب الدول العربية لدعوة مجلس الأمن إلى هدنة

---

(١) Selected Documents p. 763.

ثانية ، أصدر المجلس فى ١٥ يوليه سنة ١٩٤٩ قراراً يقضى بأن « الموقف فى فلسطين يعتبر تهديداً للسلام وفقاً لنص المادة التاسعة والثلاثين من الميثاق » (١) . وفى مسألة كوريا خطا المجلس خطوة أبعد إذ قرر فى ٢٥ يونيه سنة ١٩٥٠ « أن الاعتداء المسلح الذى قامت به قوات من شمال كوريا على جمهورية كوريا هو إخلال بالسلام » (٢) . ويلاحظ أن هذا القرار قد صدر فى غيبة أحد الأعضاء الدائمين بالمجلس وهو الاتحاد السوفيتى إذ كان مقاطعاً اجتماعاته بالنظر لاستمرار الاعتراف بمندوب حكومة شان كاى شك ممثلا للصين .

وسلطة المجلس بمقتضى نص المادة الأربعين تنحصر فى « دعوة » الطرفين المتنازعين للأخذ بالتدابير المؤقتة . وهذه الدعوة ليست ملزمة للطرفين ، ولكن لا شك فى أن لها وزناً كبيراً لما لمخالفتها من نتائج وخيمة فى مقدمتها تطبيق الجزاءات العسكرية وغيرها ، لاسيما وأن الإشارة إلى أنه « على المجلس أن يحسب لعدم الأخذ بهذه التدابير المؤقتة حسابه » يوحى بأن مثل هذا المسلك يعتبر قرينة ضد من يسلكه وبالتالى يمهد السبيل لتطبيق تلك الجزاءات عليه .

ولم يحدد الميثاق التدابير المؤقتة التى يمكن تقريرها فاختيارها وتعيين أوضاع تطبيقها متروك لتقدير المجلس المطلق ، فيستطيع أن يشير بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة ، قد تكون هى وقف القتال وإيجاد جو سلمى كما قد تكون دعوة إلى اتخاذ الوسائل السلمية لتسوية المنازعات . مثال ذلك ما قرره المجلس فى قضية فلسطين إذ دعا بقراره الصادر فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨ الحكومات والسلطات المختصة إلى وقف أعمال القتال وإلى التعهد بعدم إدخال المقاتلين لمناطق معينة وبعدم تجنيد الرجال للخدمة العسكرية وإلى

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947-1948, p. 111.

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1949-1950, p. 22,

الامتناع عن استيراد وتصدير المعدات الحربية [١]. وفى مسألة إندونيسيا اتخذ المجلس فى أول أغسطس سنة ١٩٤٧ قراراً يدعو فيه إندونيسيا وهولندا إلى وقف القتال وفى ٢٥ منه أصدر قراراً آخر يطلب فيه من الحكومات الأعضاء فى المجلس الذين لهم قناصل معتمدون فى بتافيا بإندونيسيا أن يصدروا إليهم التعليمات لكى يهيئوا البيانات والتوجيهات اللازمة لاستنارة المجلس عن مدى مراعاة الطرفين لقراره الخاص بوقف القتال[٢]. وفى النزاع الخاص بكشمير بين الهند والباكستان دعا المجلس الدولتين بقراره الصادر فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٠ إلى اتخاذ التدابير العاجلة لنزع سلاح الولاية المتنازع عليها وللتمهيد لاستفتاء حر يتقرر به مصيرها [٣].

والنص على أن ما يتخذ من تدابير من هذا القبيل لا يخل بحقوق المتنازعين أو مراكزهم أو مطالبهم . . . نتيجة منطقية لطبيعة تلك التدابير ووصفها المؤقت. وقد وضع هذا التحفظ صراحة فى قرارى مجلس الأمن الصادرين فى ١٧ أبريل ، ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨ الخاصين بالهدنة فى فلسطين ، وفى قراره الصادر فى ١٤ مارس سنة ١٩٥٠ بشأن كشمير .

التدابير غير العسكرية

وإذا لم يصدع أطراف النزاع بما قرره المجلس من إجراءات ، كان له حينئذ أن يلجأ إلى تدابير أشد نصت عليها المادة الحادية والأربعون :

« لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ؛ وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947 1948, p. 97.

(٢) المرجع السابق ص ٣١ .

(٣) Security Council, Report to the General Assembly 1949 1950, p. 14.

والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً ، وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

وإذا استقر رأى المجلس على مبدأ توقيع الجزاءات وفقاً لهذه المادة ، فله أن يعين منها ما يشاء ، كما أن له أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق التدابير التى يشير بها وطلبه هذا ملزم يتعين على الأعضاء إجابته .

التدابير العسكرية

ولمجلس الأمن أن يخطو خطوة أبعد فيقرر اتخاذ تدابير قمع عسكرية ، إذ تنص المادة الثانية والأربعون على أنه : « إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة الحادية والأربعين لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته الى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

« وهذا النص لم يكن له نظير فى عهد عصبة الأمم ، فهو يتقدم بالتنظيم الدولى خطوتين : الأولى أنه يخول مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرار باستعمال العقوبات العسكرية بواسطة القوات الجوية والبحرية بقصد العمل على استتباب السلم الدولى أو إعادته إلى نصابه ، والثانية أن القرار الذى يتخذه مجلس الأمن فى هذا الشأن قرار ملزم لجميع أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك وفقاً لحكم المادة الرابعة والعشرين »[1] .

للمجلس إذن سلطة كاملة فى تقدير ما إذا كانت التدابير غير العسكرية تبدو وافية فيقرر الالتجاء إليها ، أو غير وافية فيقرر الالتجاء إلى التدابير العسكرية مباشرة . وله من باب أولى أن يقرر اتخاذ تدابير القمع العسكرية — من أعمال ضغط وإكراه إلى القتال الفعلى — بعد أن يكون قد اتخذ التدابير غير العسكرية فثبت قصورها عن تحقيق الغرض المقصود ألا وهو حفظ الأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه .

---

(١) الدكتور حامد سلطان ، ميثاق الأمم المتحدة . المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد السادس ١٩٥٠ ، ص ١٣١ .

وقد « هدد » مجلس الأمن باتخاذ تدابير قمع أثناء نظره مسألة فلسطين حينما لم تنفذ الدول العربية قراره الخاص بإطالة الهدنة الأولى ، إذ اتخذ عند ذاك قرار ١٥ يوليه سنة ١٩٤٨ الذى اعتبر الموقف فى فلسطين « مهدداً للسلام » ، وأمر بوقف القتال وباتخاذ بعض التدابير المؤقتة ثم استطرد فأعلن « أن عدم تنفيذ أية حكومة أو سلطة من ذوات الشأن لأحكام هذا القرار يعد إقراراً بوقوع إخلال بالسلام فى تعريف المادة التاسعة والثلاثين يتطلب بحثاً عاجلا من المجلس لاتخاذ ما له أن يقرره من أعمال أخرى وفقاً للفصل السابع من الميثاق »[١] . على أن استجابة الدول العربية لهذا القرار واتفاقها على الهدنة الثانية ، وقف الأمر عند هذا الحد ، فلم يبحث المجلس فى إمكان اتخاذ تدابير القمع .

والواقع أن مجلس الأمن لم يلجأ إلى استخدام سلطته فى اتخاذ « تدابير القمع » إلا فى مسألة كوريا .. وقد كان ذلك فى ظروف وبأوضاع خاصة . ذلك أن المجلس أصدر فى ٢٥ يونيه سنة ١٩٥٠ قراراً أعلن فيه « أن اعتداء قوات من شمال كوريا على جمهورية كوريا (الجنوبية) هو إخلال بالسلام » وطالب فيه القوات الشمالية بوقف القتال والانسحاب إلى شمالى خط عرض ٣٨ (وهو الحد الفاصل بين « إقليمى » الحكومتين الشمالية والجنوبية) . ويلاحظ أن الاتحاد السوفيتى كان حينئذ مقاطعاً اجتماعات المجلس احتجاجاً على استمرار الاعتراف بمندوب شان كاى شيك ممثلا للصين . وفى ٢٧ يونيه أعلن الرئيس ترومان ، على ما جاء فى تصريح مندوب الولايات المتحدة بالمجلس « أن مجلس الأمن — بالقرار الصادر فى ٢٥ يونيه — قد دعا جميع الدول الأعضاء إلى تقديم كل معاونة للأمم المتحدة تنفيذاً لهذا القرار . وفى هذه الظروف ، أمر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية قوات الولايات المتحدة البرية والبحرية والجوية بأن تدافع عن قوات حكومة كوريا (الجنوبية) وتعاونها » . وعقب ذلك ، فى اليوم ذاته ، اجتمع مجلس الأمن ، وكان المندوب السوفيتى لا يزال مقاطعاً اجتماعاته ، واتخذ قراراً أعلن فيه أن القوات الشمالية لم تصدع بأوامره

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly 1947 — 1948, p. 111.

الخاصة بوقف القتال والانسحاب إلى الشمال وأنه لذلك « يوصى أعضاء الأمم المتحدة بأن يقدموا لجمهورية كوريا كل مساعدة لازمة لدفع العدوان المسلح ولإعادة السلم والأمن الدولى فى المنطقة إلى نصابه »(١) .

وجدير بالذكر أن مصر — وقد كانت عضواً بالمجلس فى ذلك الحين — لم تشترك فى التصويت على القرار ، وفى الاجتماع التالى أعلن مندوبها أنه « لو كان قد تلقى تعليمات حكومته حينذاك لامتنع عن التصويت لسببين :

الأول : أن النزاع موضوع البحث إنما هو حلقة جديدة فى سلسلة الخلافات بين الدول الغربية والدول الشرقية . . . وهذه الخلافات هى التى تهدد السلام والأمن العالمى .

الثانى : أنه قد سبق أن عرضت على المجلس عدة حالات لعدوان على شعوب وانتهاك لسيادة دول أعضاء فى الأمم المتحدة ولوحدة إقليمها ، فلم يتخذ المجلس أى تدبير لوضع حد لتلك الاعتداءات والمخالفات من قبيل ما يتخذه الآن فى مسألة كوريا » .

وواضح أن مصر تشير بهذا إلى عجز الأمم المتحدة عن اتخاذ أية تدابير فى صدد القضية المصرية وقضية فلسطين . وقد احتذت سائر الدول العربية حذو مصر فى موقفها هذا وأبلغته الأمم المتحدة فى ردودها على الاستفهام الخاص بطبيعة المساعدات التى يمكن أن تقدمها إلى حكومة كوريا الجنوبية .

وأعلن الاتحاد السوفيتى ، وتابعته الكتلة الشرقية ، فى بيان له نشرته الأمم المتحدة ، أنه يعد القرار المتقدم ذكره باطلا لصدوره بأكثرية ست أصوات فقط إذ أن السابع ، وهو صوت الصين ، قد صدر باطلا لأنه ليس لممثل شان كاى شيك الحق فى النطق باسم الصين . وأضاف إلى ذلك سبباً ثانياً هو تعرض القرار للشئون

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1949–1950, p. 23.

الداخلية لكوريا لأن القتال الجارى فيها هو حرب أهلية ليس للأمم المتحدة التدخل فيها .

ولكن أغلبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة وافقت على القرار المشار إليه وقدم كثير منها مساعدات منوعة لحكومة كوريا الجنوبية ، كما أن بعضها أرسل قوات عسكرية للقتال بجانب قوات الولايات المتحدة ضد قوات كوريا الشمالية . وفى ٧ يوليه سنة ١٩٥٠ أصدر المجلس قراراً وضعت بمقتضاه تلك القوات جميعاً تحت قيادة واحدة عهد بها إلى الولايات المتحدة ورخص لها فى رفع علم الأمم المتحدة [١] .

القوات العسكرية

ومن الطبيعى وقد خول الميثاق مجلس الأمن سلطة تقرير تدابير منع أو قمع تستلزم استخدام قوات عسكرية ، أن ينظم وسائل تزويد المجلس بتلك القوات لتكون على أهبة القيام بما يعهد به إليها من تدابير من ذلك القبيل . ولذا تنص المادة الثالثة والأربعون على أنه : « ١ — يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور » .

يستمد المجلس إذن قواته العسكرية من الدول الأعضاء ، وهذه الدول ملتزمة بأن تزود المجلس بالقوات والتسهيلات اللازمة ، بناء على طلبه . والظاهر من صيغة هذا النص أن للمجلس الحق فى أن يطلب تلك القوات والتسهيلات ولكن ليس على الدول الأعضاء فى هذه الحالة أن تقدمها فعلا ، إذ أن هذا رهن بعقد تلك الاتفاقات الخاصة التى تشير إليها المادة . فالدول الأعضاء تلتزم ، بحكم الميثاق ، بقبول مبدأ تزويد المجلس بالقوات المسلحة والمساعدات وما إليها ، أما شروط تقديمها

---

(١) المرجع السابق ص ٢٥ وما بعدها .

فمتروك إلى ما يتراضى عليه فى تلك الاتفاقات فهى التى تحدد ، على ما جاء فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها ، « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » . فنص المادة الثالثة والأربعين إنما يقتصر فى الواقع على تقرير مبدأ الالتزام بتقديم القوات ومنح التسهيلات تاركاً إعمال هذا المبدأ ووضعه موضع التنفيذ إلى ما يعقد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض .

ومجلس الأمن هو الذى يبادىء بالدعوة إلى عقد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها ، فالفقرة الثالثة تقضى بأنه :

« ٣ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة ، وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » . وعلى الدول الأعضاء ، كما يتضح من هذا النص ، التزام بالدخول فى مفاوضات مع المجلس لعقد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليها ، على الأرجح ، أن تخضع لأية أوضاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها فى هذه الاتفاقات وتصر الدول ذات الشأن على رفضها . فالمسألة هنا ليست ، من جانب المجلس ، قراراً يتخذه بمقتضى سلطته الإلزامية فيتعين على الدولة أن تصدع به ، بل المسألة هى تعاقد دولى يلزم لانعقاده تلاقى إرادة الطرفين على موضوعه ، حرة .. مستقلة .. بريئة من أى ضغط أو إكراه . ولعل الإضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشأن على هذه الاتفاقات وفقاً لأوضاعها الدستورية توكيد ، من قبيل التزيد ، لهذه الحقيقة . فليس لتلك الاتفاقات كيان أو قوة قانونية ما لم تبرمها الدول الطرف فيها كل وفقاً للأوضاع التى ترسمها قوانينها الأساسية .

ودخول مجلس الأمن طرفاً فى هذه الاتفاقات هو ، كما يقول بعض الشراح « بدعة دولية تسترعى الاهتمام ، إذ تفترض أن للمجلس صلاحية الدخول فى ارتباطات دولية منفصلة عن ارتباطات أعضائه وهى لهذا خطوة هامة فى نمو السلطة

الدولية » (١) . ويجوز أن يصاغ الاتفاق فى شكل اتفاقية مع مجموعة من الدول ، وهذه — أساساً — إشارة إلى التنظيمات الإقليمية التى يعالجها الميثاق فى فصل لاحق ، أو فى شكل اتفاق فردى مع كل دولة على حدة .

وواضح من نصوص الميثاق فى شأن القوات العسكرية أن « وضعها تحت تصرف مجلس الأمن » لا يؤدى إلى تجريدها من وصفها كقوات قومية تابعة لدول معينة . فالميثاق بتلك النصوص إنما يرمى فحسب إلى تجميع وحدات تخضع لسلطة دولية توجهها وتشرف عليها ، فهو لم يقصد إلى إنشاء جيش دولى منفصل كلية فى ولائه عن الجيوش الوطنية منفردة ، إذ أن هذه الفكرة لم تلق قبولا فى مؤتمر سان فرنسسكو .

وحرصاً على الإفادة مما للقوات الجوية من فاعلية وسرعة فى التعبئة لمواجهة الضرورات العسكرية أدرج فى الميثاق نص المادة الخامسة والأربعين : « رغبة فى تمكين « الأمم المتحدة » من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة . ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفى الحدود الواردة فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار إليها فى المادة الثالثة والأربعين »

على أن إعمال هذا النص ، كما هو واضح ، رهن بعقد الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المتقدم ذكرها ، ومقيد بحدود الأوضاع التى يتفق عليها فيها .

وإذا أراد مجلس الأمن ، تطبيقاً للاتفاقات المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين استخدام القوات المسلحة التابعة لدولة عضو بالأمم المتحدة ولكنها ليست عضواً بالمجلس فى تنفيذ الأعمال العسكرية المقرر اتخاذها ، كان من حق هذه الدولة أن تطلب الاشتراك فى مداولات المجلس وكان على المجلس أن يجيبها إلى طلبها . فالمادة الرابعة والأربعون تنص على أنه « إذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة فإنه

(١) Goodrich & Hambro, p. 287.

قبل أن يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالالتزامات المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين ، ينبغى له أن يدعو هذا العضو إلى أن يشترك إذا شاء فى القرارات التى يصدرها فيما يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة » .

ويبدو أن صياغة النص على هذا النحو معيبة ، إذ قد توهم بأنها تجعل للدولة العضو التى تدعى للاشتراك فى مداولاته تطبيقاً لهذا النص رأياً فى قراراته أى تمنحه حق التصويت عليها . ومن العسير التسليم بهـذه النتيجة لمخالفتها أوضاعاً أساسية فى الميثاق ولذا يرجح أن المقصود هو الاشتراك فى المداولات فحسب تنويراً للمجلس وتعريفاً له بأوضاعها الخاصة ، ولـكن المجلس مع ذلك يحتفظ بالرأى النهائى يقرره وفقاً لقواعد التصويت فيه ، ملتزما بالطبع حدود الاتفاق المعقود بينه وبين الدولة ذات الشأن .

وينبغى ملاحظة أن هذا الحق قاصر على حالة طلب استخدام القوات المسلحة ، فلا تفيد منه الدولة التى يطلب اليها تقديم معاونات من قبيل التسهيلات فحسب ، على أساس أن هذه الأخيرة ليست من حيث طبيعتها ومقتضياتها على ذات القدر من الخطورة إلى حد أن تلتزم المساهمة الإيجابية للدولة التى قد تدعى إلى تقديمها فى مناقشات المجلس التى قد تنتهى إلى توجيه هذا الطلب ، بل يكتفى بما وضع لها من تنظيم فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة .

ومجلس الأمن هو الذى يقرر فى كل حالة على حدة ما إذا كانت القرارات التى أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعضها ، بل إن له أكثر من ذلك أن يحدد لـكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التى تقوم بتنفيـذها كأن يعهد إلى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية فى حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخر على اتخاذ تدابير اقتصادية أو سياسية . ذلك هو مفهوم المادة الثامنة والأربعين التى تنص على أنه :

« ١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن

الدولى يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس .

« ٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها » .

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاماً بالتعاون المتبادل فى تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، إذ تقضى المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » .

ويحتاط الميثاق لحالة قد تعرض كثيراً فى العمل ، وهى حالة الدولة التى قد تجد نفسها بإزاء اضطراب اقتصادى مترتب على تطبيق التدابير التى قررها مجلس الأمن . وفى هذا الصدد تنص المادة الخمسون على أنه : « إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع فإن لكل دولة أخرى — سواء أكانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن — تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير الحق فى أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد هذه المشاكل » .

فلمثل هذه الدولة — سواء أكانت عضواً فى الأمم المتحدة أو لم تكن — أن تلجأ إلى مجلس الأمن وتضع تحت نظره ما تواجه من صعوبات ولمجلس الأمن فى هذه الحالة أن يستعين بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفقاً لنص المادة الخامسة والستين ، وعلى هذا المجلس وعلى الوكالات المتخصصة أيضاً أن تعاون على مجابهة تلك الصعوبات الاقتصادية والتغلب عليها .

لجنة أركان الحرب

ولم يغب عن واضعى الميثاق أن ينشئوا إلى جانب مجلس الأمن الجهاز الفنى الذى يساعده على النهوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التى عهد إليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على إنشاء « لجنة أركان الحرب » ، فأصبحت بهذا

اللجنة الوحيدة التى يستند كيانها القانونى إلى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها .

وتؤلف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهى قاصرة على الدول الخمسة الكبرى : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين وانجلترا وفرنسا ، ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس . على أن للجنة أن تدعو أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة — سواء كان عضواً بمجلس الأمن أو لم يكن — للاشتراك فى عملها إذا اقتضى ذلك حسن أدائها لوظائفها . والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو فى عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسئولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك فى جميع أعمالها على نحو مستمر إذ يكون هذا إخلالا بالوضع الخاص الذى روعى فى تشكيلها .

والظاهر أن الذى أملى هذا الوضع الخاص ، وهو بدوره متفرع عن الوضع الخاص الذى اتبع فى تشكيل مجلس الأمن ذاته ، ما هو مسلّم من أن الأعضاء الخمسة الدائمين هم الذين سينهضون فى الواقع بالعبء الأكبر من مسئوليات التدابير العسكرية ، فمن المنطقى تركيز سلطة تنفيذ هذه التدابير فى أيديهم . وقد أضافت اللجنة الخاصة فى مؤتمر سان فرنسسكو أنها « تقر ضرورة الحد من عضوية لجنة أركان الحرب . فقد رأت مقترحات دمبرتون أوكس عن حق إنشاء أداة مؤلفة من عدد صغير من الممثلين لأن الخطط الاستراتيجية ووسائل تنفيذها لا يمكن وضعها فى مناقشات بين عدد كبير من الأشخاص مسئولين عنها » (١) .

ولجنة أركان الحرب تابعة لمجلس الأمن ، خاضعة لتوجيهاته ومسئولة أمامه فى تأدية وظائفها . ومهمتها بوجه عام هى كما تقرر المادة السابعة والأربعون ، « أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت

---

(١) Selected Documents, p. 768.

تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع » . واللجنة كذلك « مسئولة ، تحت إشراف مجلس الأمن ، عن التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس » . وتخص المادة السادسة والأربعون بالذكر جزئية من جزئيات هذه الوظيفة إذ تنص على أن « الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » .

ولمجلس الأمن أن يرخص للجنة أركان الحرب فى إنشاء « لجان فرعية اقليمية بعد التشاور مع الوكالات الاقليمية ذات الشأن » ، والإشارة هنا تنصرف إلى التنظيمات الإقليمية التى يقر الميثاق إنشاءها ما دامت متلائمة مع مبادىء الأمم المتحدة وأهدافها . ويلاحظ أن إنشاء هذه اللجان الإقليمية ، والوصل بينها وبين لجنة أركان الحرب ذاتها ، على الأقل فى صورة تشاور وتبادل للرأى ، كان من بين العناصر الأساسية التى استندت إليها اللجنة الخاصة فى مؤتمر سان فرنسسكو لتبرير قصر عضوية لجنة أركان الحرب على الدول الخمسة الكبرى (١) .

وكان أول ما عهد به إلى لجنة أركان الحرب ، ما وجهها إليه مجلس الأمن فى قراره الصادر فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ : من أن « تبحث ، من وجهة النظر العسكرية ، أحكام المادة الثالثة والأربعين من الميثاق وتعرض أبحاثها وتوصياتها على المجلس فى الوقت المناسب » . وقد قدمت اللجنة إلى المجلس فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٤٧ تقريرها عن المبادىء العامة لتنظيم قوة عسكرية للأمم المتحدة ، ثم تقريراً ثانياً عن تكوين هذه القوة ومساهمة الدول الأعضاء فيها (٢) . غير أن الدول الخمسة الكبرى لم تتوصل إلى الاتفاق على الأسس العامة لتنظيم تلك القوة ولذا وقفت لجنة أركان الحرب بحوثها الخاصة بهذا الموضوع وأصبحت تنعقد فى مواعيد اجتماعاتها الدورية انعقاداً شكلياً بحتاً (٣) .

---

(١) المرجع السابق .

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1946–1947, p. 78 & p. 104.

(٣) United Nations, Yearbook 1947–1948, p. 493.

وإلى جانب لجنة أركان الحرب ، التى تتميز كما رأينا بوضع دستورى خاص ، أنشئت لجنتان أخريان لتعاونا مجلس الأمن على النهوض بتبعة مسئولياته العسكرية وجعلتا خاضعتين لإشرافه وتوجيهه ، وهما :

لجنة الطاقة الذرية

أنشأت الجمعية العامة هذه اللجنة فى ٢٤ يناير سنة ١٩٤٦ ، مشكلة من ممثل واحد لكل دولة من أعضاء مجلس الأمن ، الدائمين وغير الدائمين ، ومن ممثل عن كندا ، حينما لا تكون هـذه الدولة عضواً فى المجلس . والنص على إضافة كندا ولو لم تكن عضواً بالمجلس راجع إلى أنها تنتج قدراً ضخماً من معدن اليورانيوم — وهو المادة الأولية الأساسية لتوليد الطاقة الذرية — يجعلها فى مقدمة دول العالم المهتمة بمشاكل استخدام الطاقة الذرية .

وتختص اللجنة ببحث المسائل المتعلقة بالطاقة الذرية وتقدم اقتراحاتها بشأنها ، هادفة بوجه خاص إلى توسيع نطاق تبادل البيانات العلميـة للأغراض السلمية ، والإشراف على الطاقة الذرية لضمان عدم استخدامها فى غير تلك الأغراض ، واقتراح التدابير اللازمة للرقابة على ذلك لتجنب وقوع مخالفات . وتقـدم اللجنة تقاريرها واقتراحاتها إلى مجلس الأمن ، ولهذا وفقاً لتقديره الخاص أن يحفظها سرية أو أن يبلغها للجمعية العامة أو لفروع الأمم المتحدة الأخرى أو لأعضائها[١] .

لجنة الأسلحة العادية

أنشأ مجلس الأمن هذه اللجنة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٧ ، مؤلفة من ممثل لكل عضو من أعضاء المجلس ، وعهد إليها بحث مسألة تنظيم التسليح وتخفيض الأسلحة العادية — أى غير الأسلحة الذرية — والقوات العسكرية ، ووضع الإجراءات الكفيلة بالرقابة على تنفيذ النظام الذى تقترحه[٢] .

---

(١) United Nations, Resolutions Adopted by the General Assembly, First Part, First Session, p. 9.

(٢) Security Council, Report to the General Assembly, 1946–1947, p. 87.

وكما أخفقت لجنة أركان الحرب فى تحقيق المهمة الخطيرة المنوطة بها بسبب الخلاف بين الكتلتين الغربية والسوفيتية على الأسس العامة التى تحكم تنظيم ما يوضع تحت تصرف الأمم المتحدة من قوات عسكرية ، أخفقت اللجنتان الأخريان كذلك فى وضع المبادىء العامة المنظمة للرقابة على توليد الطاقة الذرية وتحريم استخدامها فى غير الأغراض السلمية ، وفى رسم خطط عملية لتخفيض الأسلحة العادية وفرض الإشراف الكفيل بعدم مخالفة هذه الخطط (١) .

وجدير بالذكر أنه قد شكلت حديثاً لجنة خاصة مؤلفة من أعضاء مجلس الأمن وكندا لبحث صلة لجنتى الطاقة الذرية والأسلحة العادية بعضهما ببعض ، فقدمت فى أغسطس سنة ١٩٥١ اقتراحاً بإدماج اللجنتين فى لجنة واحدة يعهد إليها بالرقابة على التسلح عامة وتكون متفرعة عن مجلس الأمن ومسئولة أمامه (٢) .

حفظ الأمن فى فترة الانتقال

تنبه واضعوا الميثاق إلى أن إتمام عقد الاتفاقات الخاصة بتقديم القوات العسكرية والمساعدات والتسهيلات ، المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين ، قد يستغرق وقتا طويلا لا يكون المجلس خلاله مزودا بأية قوات عسكرية تمكنه من تنفيذ ما قد يقرره من تدابير قمع ، ولهذا وضعت المادة السادسة بعد المائة لمواجهة مقتضيات حفظ الأمن فى فترة الانتقال ، فتنص على أنه :

« إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة الثالثة والأربعين معمولا بها على الوجه الذى يرى معه مجلس الأمن أنه أصبح يستطيع البدء فى احتمال مسئولياته وفقاً للمادة الثانية والأربعين تتشاور الدول التى اشتركت فى تصريح الدول الأربع الموقع عليه فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ هى وفرنسا وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح ، كما تتشاور الدول الخمسة مع أعضاء الأمم المتحدة الآخرين ،

(١) United Nations, Yearbook 1948—1949, p. 344 & p. 361.

(٢) Nations Unies, Centre d'Information pour le Moyen Orient, Le Caire, Communiqué de Presse No. 103, le 24 Août 1951.

كلما اقتضت الحال ، للقيام نيابة عن الهيئة بالأعمال المشتركة التى قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدولى » .

والفقرة الخامسة من تصريح موسكو التى تشير اليها المادة تقضى بأنه « الى أن يعاد القانون والنظام إلى نصابه وتؤسس هيئـة للأمن العالمى ، يتشاور واضعو التصريح مع بعضهم بعضاً ، ومع أعضاء الأمم المتحدة كلما اقتضى الحال ، للقيام بالأعمال المشتركة نيابة عن المجتمع الدولى »[١] .

فالوضع المؤقت الذى تقرره المادة السادسة بعد المائة هو فى الحق استمرار للتدبير الذى اتفق عليه فى تصريح موسكو إلى أن تنشأ الهيئة الدولية التى كانت دول الحلفاء تصبو اليها . وعينت فرنسا بالاسم فى نص المادة المتقدمة الذكر لأنها لم تكن طرفا فى تصريح موسكو ، ولـكن اتفق فى مؤتمر سان فرنسسكو على جعلها أحد الأعضاء الدائمين ومن هنا كانت ضرورة هذه الإضافة .

وبمقتضى نص تلك المادة تعهد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى الدول الخمسة الـكبرى ، وهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن ، بالاضطلاع بعبء مسئولية حفظ السلام إلى حين عقـد الاتفاقات الخاصة التى تضع القوات العسكرية تحت تصرف المجلس . ففى خلال هذه الفترة ، تقوم تلك الدول الخمسة ، نيابة عن الأمم المتحدة ، بما تراه من « أعمال مشتركة » . وقد رغبت كثير من الدول الوسطى والصغرى فى مؤتمر سان فرنسسكو فى الحصول من الدول الـكبرى على تعريف بهذه الأعمال وبيان لطبيعتها ، فلم تظفر بإجابة وافية محددة إذ ذهب مندوب انجلترا إلى أنه « من المستحيل تعريف مثل تلك الأعمال لأن من المنتظر أن تتطور سلطات مجلس الأمن تدريجياً متناسبة مع القوات التى توضع تحت تصرفه » . ويبدو أن هذا التعريف المفرط فى المرونة إلى حد الإبهام لم يلق قبولا من بعض الدول الـكبرى الأخرى فبادر مندوب الولايات المتحدة إلى القول بأن « معنى الأعمال المشتركة يستخلص

---

(١) United Nations Textbook, p. 13.

دون صعوبة من الجزء الأول من الفقرة التى تشير إلى الاتفاقات الخاصة ، فمجلس الأمن يمتنع عن مباشرة مسئولياته فيما يتعلق فقط بالوظائف التى يوقف قيامه بها إلى أن تعقد تلك الاتفاقات »(١) ، أى تدابير القمع العسكرية المنصوص عليها فى المادة الثانية والأربعين .

وعلى ذلك يبدو أنه ليس سليما ما ذهب اليه بعض الشراح من أنه فى خلال فترة الانتقال هـذه « يظل مجلس الأمن مجرداً من أى اختصاص ومن أى قوات عسكرية »(٢) . فالمجلس يحتفظ بجميع اختصاصاته ويزاولها فعلا إلا ما انصب منها على القيام بأعمال عسكرية فهذا وحده هو الاختصاص المعطل إلى حين إتمام عقـد الاتفاقات العسكرية المنصوص عليها ، وهو بسبب عـدم التوصل إلى التفاهم على الأسس العامة لتلك الاتفاقات إلى الوقت الحاضر ، اختصاص قانونى للدول الخمسة الكبرى . وسيستمر الحال كذلك إلى أن يرى مجلس الأمن أن ما عقد من اتفاقات لتزويده بالقوات العسكرية يمكنه من النهوض بتبعات ما قد يقرره من تدابير القمع ، وقرار المجلس فى هذا الشأن قرار موضوعى يتطلب صدوره إجماع الأعضاء الدائمين فى المجلس ، أى أنه يلزم لوضع حد لفترة الانتقال هذه أن ترضى بذلك تلك الدول الخمسة الكبرى التى تتولى سلطات المجلس نيابة عن الأمم المتحدة خلال هذه الفترة .

والعمل الذى تقوم به تلك الدول نيابة عن الهيئة هو « عمل مشترك » أى تدابير تتفق عليها سوياً ولا ينفرد بها أحدها أو بعضها ، فمبدأ إجماع الخمسة الكبار مشترط هنا كما هو مشترط فى مجلس الأمن الذى سيتولى هذا الاختصاص بعد انتهاء فترة الانتقال . ويتفرع على ذلك أنه لا يتصور اتخاذ مثل هذا العمل المشترك ضد أية واحدة من تلك الدول الخمسة ، كما أنه لا يحتمل أن يتخذ ذلك العمل المشترك ضد دولة أو دول من تلك التى تدور فى فلك هذه الكتلة أو تلك . والاحتمال الوحيد إذن هو اتخاذه ضد الدول التى تحاول أن تلتزم جانب الحيدة وأن تنأى بسياستها

---

(١) Selected Documents, p. 773.

(٢) Eagleton, International Government, p. 433.

عن الارتباط بالاثنتين على حد سواء ، فى الحالات التى لا يمس النزاع فيها مصالح هاتين الكتلتين من قريب أو من بعيد ، أو التى تريد فيها الكتلتان تسوية النزاع على نحو يرضى مصالحهما سويا . ومن قبيل هذه الحالة مسألة فلسطين . فقد أغرى اتفاق الكتلتين المتنازعتين على تأييد توصية الجمعية العامة بتقسيم فلسطين على محاولة تطبيق المادة السادسة بعد المائة . ففى ٥ مارس سنة ١٩٤٨ قرر مجلس الأمن أن يحيل إلى الخمسة الكبار ، وفقاً لنص هذه المادة ، موضوع تنفيذ تلك التوصية ، ولكن التلاقى الظاهرى على مبدأ التقسيم ، لا سيما بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، لم يصمد أمام العوامل الحقيقية الكامنة الموجدة للانقسام بينهما ولهذا أخفقت المحاولة ، وانتهى الأمر إلى أن رفض مجلس الأمن ذاته الموافقة على أن يتولى تنفيذ مشروع الجمعية بالقوة [١] .

وعلى ضوء ما تقدم ، تتبين الظروف الخاصة التى لجأ فيها مجلس الأمن إلى اتخاذ تدابير قمع فى مشكلة كوريا [٢] ، والأوضاع الخاصة التى صيغت فيها تلك التدابير ، إذ لم يكن ثمت اتفاق بين الخمسة الكبرى وبالتالى لم يكن ثمت « عمل مشترك » مما يتطلبه الميثاق . وهذا يفسر ، إلى حد كبير ، أن المجلس قد لجأ فى تلك الحالة — وكان الاتحاد السوفيتى مقاطعاً اجتماعاته — إلى إصدار « توصية » ليس لها أية قوة إلزامية ، وأن الدول التى استجابت إلى الدعوة لتقديم قوات عسكرية كانت محدودة العدد [٣] .

والظاهر أن التدبير الدولى المؤقت الذى رسمته المادة السادسة بعد المائة قد فقد كل أهمية له حين أصدرت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ قرار « الاتحاد للسلام » ، مخولا لها إصدار « التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly, 1947–1948, p. 78.

(٢) أنظر ص ١٣٠ .

(٣) Security Council, Report to the General Assembly, 1949–1950, p. 26.

المناسبة بما فى ذلك ، فى حالات الإخلال بالسلم أو العدوان ، استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو إعادته إلى نصابه »[١] . على أن ما تصدره الجمعية فى هذه الشئون إنما هو « توصيات » غير ملزمة للدول الأعضاء ، فالاستجابة إليها اختيارية بحتة ، من الناحية القانونية على الأقل . وترى مصر هذا الرأى ، إذ صرح مندوبها فى اجتماع « لجنة التدابير الجماعية » ، وهى إحدى اللجنتين اللتين أنشأهما القرار المتقدم الذكر للقيام على تنفيذ أحكامه ، بأن هـذه اللجنة « إنما هى أداة متفرعة عن الجمعية العامة منوط بها تنفيذ الأعمال التى تكلفها بها الجمعية . فليس لها أن تنهض بتطبيق المادة الثالثة والأربعين أو بالدخول فى أى ارتباط بشأنها »[٢] .

وخلاصة الموقف إذن أن الوضع الانتقالى الذى تنشئه المادة السادسة بعد المائة قد عطل تنفيذه بسبب الانقسام الواقع بين الكتلتين الغربية والسوفيتية ، وأنه لا ينتظر عقد اتفاقات مما تنص عليه المادة الثالثة والأربعون ما دام ذلك الانقسام مستمراً ، وأنه نتيجة لذلك وضع النظام الذى يرسمه قرار الاتحاد للسلام ، وجوهره الاعتماد على تطوع الدول الأعضاء ، استجابة لتوصيات الجمعيــة العامة ، بتقديم قوات مسلحة تتولى القيام بتدابير القمع حين يخفق مجلس الأمن فى اتخاذها بسبب عدم توفر إجماع الأعضاء الخمسة الدائمين .

ولم يوضع بعد هذا النظام الجديد موضع التطبيق ، وإن كانت الجمعية العامة قد خطت خطوة فى هذا السبيل ، إذ أصدرت فى أول فبراير سنة ١٩٥١ قراراً أشارت فيه إلى إخفاق مجلس الأمن بسبب عدم إجماع الأعضاء الدائمين فى اتخاذ قرار بشأن تدخل قوات « الحكومة المركزية للجمهورية الشعبية الصينية » (الشيوعية) فى النزاع الكورى ، وقررت أن هذه الحكومة بمساعدتها قوات كوريا الشمالية قد « ارتكبت هى نفسها عملا عــدوانياً فى كوريا » ، ثم دعت جميع أعضاء الأمم

---

(١) أنظر ص ٨٦ .

(٢) تصريح مندوب مصر الأستاذ محمود فوزى بك . أنظر :
Bulletin des Nations Unies, Vol. X, No. 6, 15 Mars 1951, p. 269.

المتحدة إلى بذل كل مساعدة ممكنة لقوات الأمم المتحدة ، وشكلت لجنة لاقتراح ما ترى اتخاذه من تدابير أخرى لقمع العدوان فى كوريا [١] . وقد اقترعت الكتلة السوفيتية ضد هذا القرار ، وانضمت اليها الهند ، وامتنعت مصر وأكثر الدول العربية والأسيوية عن التصويت .

وقدمت اللجنة المشار اليها تقريرها فأصدرت الجمعية العامة على أساسه قراراً فى ١٨ مايو سنة ١٩٥١ أوصت فيه كل الدول الأعضاء بأن تمنع « تصدير أية معدات أو منتجات حربية أو أدوات نقل أو زيت أو مواد صالحة لانتاج ذى قيمة حربية إلى الصين أو كوريا الشمالية » .

وقد عارض الاتحاد السوفيتى فى هذا القرار وأعلن مندوبه « إن المادة الرابعة والعشرين من الميثاق تضع على عاتق مجلس الأمن مسئولية حفظ الأمن والسلام الدوليين ، ويحدد الفصل السابع التدابير التى يتخذها المجلس للنهوض بهذه المسئولية. والتدبير المقترح الآن لا يملك تطبيقه إلا مجلس الأمن وحده وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة الحادية عشر ، فليس للجمعية العامة سلطة الفصل فى هذه المسألة » . وذهب مندوب الولايات المتحدة فى رده على هذه الحجة إلى أنه « كلما اتخذت أغلبية أعضاء أى فرع من فروع الأمم المتحدة قراراً ، فان تصويتها له يدل على أن هذا الفرع يعتبر نفسه مختصاً بما جاء فيه ، وفقاً لمبادىء الميثاق » [٢] . وقد امتنعت مصر عن التصويت على هذا القرار كذلك .

---

(١) Bulletin des Nations Unies, Vol. X, No. 4, 15 Février 1951, p. 169.

(٢) Bulletin des Nations Unies, Vol. X, No. 11, 1 Juin 1951, p. 518.

المبحث الثالث

حق الدفاع والتنظيمات الاقليمية

يفرض ميثاق الأمم المتحدة على الأعضاء الامتناع عن استخدام القوة فى علاقاتهم الدولية ، وينشىء نظاماً لحفظ السلام الدولى قوامه الالتزام بتسوية المنازعات التى يهدد الأمن العالمى بالطرق السلمية ، ويجعل لمجلس الأمن حق توجيه أطراف النزاع إلى وسائل التسوية وأوضاعها وشروطها .

ويخول الميثاق مجلس الأمن سلطة تقرير وقوع إخلال بالسلام الدولى أو عمل عدوانى ، ويرتب على هذا نتائج عدة تبدأ باتخاذ إجراءات مؤقتة ترمى إلى حصر النزاع وقد تتطور إلى تدابير قمع ، سياسية أو اقتصادية أو ما إلى ذلك ، وقد تصل إلى استخدام القوة العسكرية ضد الدول التى يثبت أنها أوقعت هذا الإخلال بالسلم أو قامت بذلك العمل العدوانى .

ولا يضع الميثاق ضوابط محددة لتعريف ما يعتبر إخلالا بالسلام أو عدواناً ، بل يكل ذلك إلى مجلس الأمن يقرره فى كل حالة على حدة فى ضوء وقائعها وظروفها وملابساتها .

نظام حفظ السلام الذى ينشئه الميثاق هو إذن — فى أساسه وفى جوهره — نظام أمن جماعى يبسط رواقه على العالم من أقصاه إلى أقصاه ، استناداً إلى أن السلام العالمى وحدة لا تتجزأ ، وإلى أن الإخلال به فى ركن من أركان المعمورة يغرى بالعدوان عليه فى سائر أركانها .

وهو نظام تتجمع به مسئولية حفظ السلام فى جهاز مركزى هو مجلس الأمن الذى يقرر وقوع العدوان .. ويعين ما يتخذ من تدابير لدفعه .. ويستخدم القوات العسكرية اللازمة لإعادة الأمن إلى نصابه .

ولقد أثارت هذه الأوضاع فى مؤتمر سان فرنسسكو ، تساؤلا على جانب كبير من

الخطورة : هل من شأن هذا النظام المقترح إلزام الدولة التى ارتكب ضدها العمل العدوانى بأن تلجأ أولا إلى مجلس الأمن ليقرر وقوع العدوان وما يراه مناسباً من تدابير قبل أن تتخذ هى ذاتها ما تعتقده كفيلا بدفع العدوان ؟ وهل من شأن هذا النظام أن يحرم مثل هذه الدولة الاستعانة بمساعدات دول أخرى ترتبط معها بميثاق إقليمى للتعاون على دفع العدوان ، قبل أن يقرر مجلس الأمن ما يقرر من تدابير ؟ وزاد من أهمية هذا التساؤل أن قرارات مجلس الأمن بشأن وقوع العدوان والتدابير التى تتخذ لدفعه هى قرارات موضوعية يشترط لصدورها إجماع الدول الخمسة الكبرى ، أى أنها خاضعة لاستخدام أية واحدة من هذه الدول حقها فى الاعتراض .

وقد اهتم بهذه المسائل بوجه خاص أعضاء هيئة الدول الامريكية وأعضاء جامعة الدول العربية ، إذ خشوا أن يكون فى التنظيم المقترح ما يعطل اللجوء إلى حق الدفاع عن النفس دفاعاً فردياً أو جماعياً ، ومن ثم عملوا على جلاء ما به من غموض واستكمال ما يشوبه من نقص . وكان من نتائج جهودهم فى هذا السبيل النص على هذا الحق فى الميثاق وتوسيع اختصاصات التنظيمات الإقليمية وزيادة سلطاتها .

حق الدفاع الفردى والجماعى

لم تكن مقترحات دمبرتون أوكس تحتوى على أى نص خاص بحق الدفاع عن النفس ، سواء كان فرديا أو جماعياً ، كما أن الأحكام التى أوردتها فى صدد التنظيمات الإقليمية لم تكن تشمل أى حكم يقرر ذلك الحق صراحة أو اقتضاء . وفى مؤتمر سان فرنسسكو كان أشد ما خشيته الدول الأمريكية اللاتينية أن يؤدى خلو الميثاق المقترح من نص على حق الدفاع عن النفس وبخاصة فى صورته الجماعية إلى إهدار نظام الأمن الإقليمى الذى أسسته تلك الدول فى القارتين الأمريكيتين ، وإلى إخضاعه الكامل لسلطان مجلس الأمن حيث تستطيع كل دولة من الدول الخمسة الكبرى الحيلولة دون اتخاذ تدابير فعالة باستخدامها حق الاعتراض . وكانت الدول الأعضاء فى الجامعة العربية تجد نفسها فى الموقف ذاته إذ أن لها هى الأخرى نظامها الإقليمى

الذى لو أخضع إخضاعاً تاماً لمجلس الأمن ، دون إقرار حق الدفاع الجماعى ، لكان عرضة لأن يفقد كل قيمة عملية .

لذلك أصرت دول أمريكا اللاتينية على أن تحفظ لمنظمتها كيانها واستقلالها الذاتى وفاعليتها فى مواجهة الأحداث ، وبذلت جهوداً كبيرة لتحقيق هذا الغرض مع الوصل بين تلك المنظمة وبين الأمم المتحدة فى نطاق نظام الأمن الجماعى الذى تقيمه . وقد وجد حل هذه المعضلة فى إقرار الميثاق للدول الأعضاء بحق الدفاع الفردى والجماعى ، فوضعت المادة الحادية والخمسون التى تنص على أنه :

« ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعى للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فى الدفاع عن أنفسهم ، فرادى أو جماعات ، إذا وقع هجوم مسلح على أحد منهم ، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت مايرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه ».

وكان ما يعنى تلك الدول بوجه خاص هو تمكينها من اتخاذ حق الدفاع الجماعى وسيلة لإعمال نظام الأمن الإقليمى الذى أنشأته ، ولهذا قيل بحق إن وضع المادة الحادية والخمسين إنما كان لغرض « التنسيق بين التنظيمات الإقليمية ، وبخاصة منظمة الدول الأمريكية ، وبين الهيئة الدولية العامة ، كما يتبين من تاريخ هذه المادة التى وضعتها اللجنة الثالثة المختصة بالتنظيمات الإقليمية » (١) . وبعد الموافقة على النص المتقدم عقب مندوب كولومبيا بأن « عبارة الدفاع الجماعى نشأت مقترنة بضرورة المحافظة على التنظيمات الإقليمية مثل التنظيم الأمريكى » . وتلاه مندوب مصر فصرح بأن الدفاع الجماعى الذى تقره المادة الحادية والخمسون يشمل نظام الأمن الإقليمى

(١) Josef L. Kunz, Individual and Collective Self-Defence in Article 51 of the Charter of the United Nations. American Journal, October 1947, p. 872.

الذى تنشئه الجامعة العربية (١) .

وأول ما يلاحظ على صيغة المادة موضع البحث ، هو وصفها حق الدفاع عن النفس بأنه حق طبيعى ، محتذية فى هذا ما استقر عليه العرف الدولى فى تكييف حق الدفاع . وهذا الوصف لا يتنافى مع ما تحاوله المادة من تنظيم لشرعية ممارسته والاستناد إليه ، كما أنه لايتعارض مع توقيته بتدخل المجلس فى الأمر بحيث تنتهى حالة الدفاع عن النفس ، فور قيام المجلس بتبعاته فى صيانة الأمن الدولى .

وتتناول المادة حالة الدفاع عن النفس عندما يكون المعتدى عليه عضواً من أعضاء الأمم المتحدة ، وقد دعا هذا بعض الشراح إلى القول بأنه « يتعين أن تكون الدولة المعتدى عليها عضواً بالأمم المتحدة » (٢). وهذه نتيجة يصعب التوفيق بينها وبين وصف الدفاع عن النفس بأنه حق طبيعى ، ولذا نرجح أن هذا الحق كما ينشأ فى صورته الفردية إذا وقع اعتداء على دولة غير عضو ، يترتب كذلك فى صورته الجماعية إذا كانت هذه الدولة الغير العضو مرتبطة بمواثيق معونة متبادلة أو ما يشابه ذلك مع دولة أو أكثر من أعضاء الأمم المتحدة ، سواء كان الاعتداء واقعاً من دولة عضو أو غير عضو . والقول بالرأى المعارض يؤدى فى الواقع إلى أن تكون الدولة الغير العضو مقيدة بمقتضيات ومطالب نظام الأمن الجماعى الذى تفرضه الأمم المتحدة ، وهى فى ذات الوقت محرومة حق الاستعانة بمساعدات أعضاء الأمم المتحدة المرتبطين معها بمواثيق لتقديم هذه المساعدات .

وينشأ حق الدفاع بوقوع عدوان ، فيشترط أن يكون العدوان قد ارتكب ، أو قد بدىء فى ارتكابه فعلا . ويتفرع على هذا أن التهديد بالاعتداء أو حتى التدبير له لا يبرر اللجوء إلى حق الدفاع ، وبالتالى فإن نص المادة يقضى على أى

---

(١) المرجع السابق .

(٢) Hans Kelsen, Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter. American Journal, October 1948, p. 797.

ونسترعى النظر إلى أن Kelsen يذهب إلى أن الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة مقيدة بنص الفقرة السادسة من المادة الأولى من الميثاق .

زعم لشرعية الحرب الوقائية ، أى الحرب التى تشن لمنع عدوان يظن أن دولة أخرى تعتزم القيام به .

والعدوان الذى يؤدى وقوعه إلى نشوء حق الدفاع ، هو الهجوم المسلح ، وعلى ذلك فالضغط الاقتصادى مثلا ، مهما تبلغ خطورته وجسامة آثاره ، لا ينشىء الحق فى الدفاع بمقتضى المادة موضع البحث . والهجوم المسلح الذى يبرر حق الدفاع هو ذلك الذى لا يكون له سند مشروع ، فتدابير القمع التى قد تقوم بها الأمم المتحدة ضد دولة معتدية لا تنشىء لهذه الأخيرة حقاً فى الدفاع ، كما أن العمليات الحربية التى قد تقوم بها دولة معتدى عليها — استناداً إلى حق الدفاع — ضد الدولة المعتدية لا يعتبر عدواناً ينشىء للأخيرة حقاً مضاداً فى الدفاع .

وحق الدفاع الذى يترتب للدولة المعتدى عليها ، هو الدفاع الفردى والجماعى على حد سواء . ففى الدفاع الفردى تقوم الدولة المعتدى عليها وحدها بالأعمال الحربية والتدابير الأخرى التى تراها كفيلة بدفع العدوان . أما حق الدفاع فى صورته الجماعية فيكون حين تخف دولة أو أكثر لنجدة الدولة المعتدى عليها ومعاونتها على رد الاعتداد ، بالوسائل العسكرية وغيرها .

وليس ثمت شك فى أن للدول التى ترتبط بمعاهدات خاصة ذات طابع إقليمى ، تنظم صيانة الأمن فى المنطقة التى تقع فيها ، أن تلجأ إلى حق الدفاع الجماعى ، فقد رأينا أن إعمال مثل هذه التنظيمات وفى مقدمتها الهيئة الأمريكية والجامعة العربية كان هو حكمة وضع المادة الحادية والخمسين . ولم يمض وقت طويل بعد العمل بميثاق الأمم المتحدة حتى عمدت هاتان الهيئتان إلى تعديل نصوص مواثيقها لتستند على نحو صريح إلى ذلك النص المقرر لحق الدفاع الجماعى .

فالمادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية — وقد وقع عليه سنة ١٩٤٥ قبل ميثاق الأمم المتحدة بثلاثة شهور — تخول مجلس الجامعة سلطة تقرير التدابير اللازمة لدفع أى اعتداء يقع على عضو من أعضاء الجامعة ، وقراره هذا يكون ملزما

لجميع الأعضاء إذا صدر بالإجماع ، ولمن يقبله منهم إذا صدر بالأكثرية (١) . ولكن هذا التنظيم الواهى المخلخل قد جبّه حديثاً تنظيم أكثر دقة وأشد إحكاما يقرر حق الدفاع الجماعى فى صورة أكمل وأفعل ويسنده صراحة إلى نص المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة . وتضع هذا التنظيم الجديد « معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية » (٢) ، الموقع عليها فى القاهرة فى ١٣ أبريل سنة ١٩٥٠ ، إذ تنص المادة الثانية منها على أنه :

« تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتـداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها ، أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعاً . ولذلك فانهـا ، عملا بحق الدفاع الشرعى — الفردى والجماعى — عن كيانها ، تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها ، وبأن تتخذ على الفور ، منفردة ومجتمعة ، جميع التدابير وتستخدم جميع مالديهـا من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الإعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما . وتطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية والمـادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة ، يخطر على الفور مجلس الجامعـة ومجلس الأمن بوقوع الاعتـداء وما اتخـذ فى صـدده من تدابير وإجراءات » .

وكذلك الشأن فيما يتعلق بهيئة الدول الأمريكية . فان « ميثاق شابلتبك » (٣) الذى صدر فى مارس سنة ١٩٤٥ — أى قبل التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة بثلاثة شهور — وكان ينص على تبادل المعونة لرد الاعتداء ، قد حلت محله الآن « معاهدة المعونة المتبادلة بين الدول الأمريكية » الموقعة فى سبتمبر سـنة ١٩٤٧ والتى تقرر

---

(١) جامعة الدول العربية ، ميثاق جامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٤٥ .

(٢) جامعة الدول العربية ، معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية ، القاهرة ١٩٥٠ .

(٣) M. S. Canyes, The Inter-American System and the Conference of Chapultepec American Journal, July 1945, p. 504.

حق تلك الدول فى الدفاع عن نفسها دفاعا جماعياً بالاستناد إلى نص المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة . فالمادة الثالثة من هـذه المعاهدة تنص على أنه « تتفق الدول المتعاهدة على أن أى اعتداء مسلح تقوم به دولة ما ضـد أية دولة أمريكية يعد اعتداء على كل الدول الأمريكية ، وتتعهـد كل من الدول المتعاهدة بأن تعاون ، نتيجة لذلك ، فى دفع الإعتداء ممارسـة لحقها الطبيعى فى الدفاع عن النفس الفردى أو الجماعى ، الذى تقره المادة الحادية والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة »(١) .

ومن المعاهدات ذات الصفة الإقليمية التى تستند صراحة إلى نص المادة الحادية والخمسين « معاهدة التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والدفاع الجماعى » المعقودة فى مارس ١٩٤٨ بين انجلترا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبرج ، إذ تنص المادة الرابعة منها على أنه « إذا تعرضت إحدى الدول المتعاهدة لاعتداء مسلح فى أوربا ، تقدم لها الدول المتعاهدة الأخرى ، وفقاً لنص المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة ، كل ما تستطيع من معاونات عسكرية وغيرها » (٢) .

كذلك عقد الاتحاد السوفيتى معاهدات صـداقة ومعونة متبادلة مع كل من دول شرقى أوربا ، ومع الصين سنة ١٩٥٠ ، وتنظم كلها أحكام المساعدة التبادلية فى حالة وقوع اعتداء مسلح(٣) .

ولا يشترط فى الدول التى تمارس حق الدفاع الجماعى أن تكون وحدة إقليمية أو متصلة جغرافياً ، وأبرز مثال لهذه الحالة هو « معاهدة شمال الأطلسى » المعقودة فى أبريل سنة ١٩٤٩ ، إذ تنتظم دولا على جانبى المحيط الأطلسى فى القارتين الأوربية والأمريكية ودولا غير متصلة بالمحيط الأطلسى ودولا غير مرتبطة بعضها بالبعض بأية

---

(١) Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. American Journal, April 1949, Official Documents, p. 53.

(٢) المرجع السابق ص ٥٩ .

(٣) W. Kulski, The Soviet System of Collective Security. American Journal, July 1950, p. 453.

روابط طبيعيــة ، ولـكنها تتعاهد جميعاً على أن تبذل كل منها معونتها الـكاملة لأية دولة أخرى من الدول المتعاهدة إذا وقع عليها اعتداء . فالمادة الخامسة تقضى بأنه « اتفق الأطراف على أن أى هجوم مسلح على واحــد أو أكثر منهم فى أوربا ، أو أمريكا الشمالية يعتبر هجوما عليهم جميعاً . ولذلك اتفقوا على أنه فى حالة حــدوث هجوم مسلح يساعد كل منهم — بمقتضى حق الدفاع الفردى أو المشترك المنصوص عليه فى المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة — الفريق الذى يقع عليه الهجوم ، سواء أكان طرفا واحداً أو أكثر ، بمفرده أو بالتعاون مع الأطراف الأخرى ، بواسطة اتخاذ التدابير اللازمة لذلك ، ومنها استعمال القوة المسلحة لـكى يستتب الأمن مرة أخرى فى منطقة شمال الأطلسى . ويجب أن يبلغ نبأ أى هجوم مسلح وجميع التدابير التى تتخذ لمقاومته إلى مجلس الأمن على الفور ، ويجب العدول عن مثل هذه التدابير متى اتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة للمحافظة على السـلم والأمن الدولى » (١) .

وتثير معاهدة شمال الأطلسى عدة مسائل على جانب كبير من الخطورة . فيذهب بعض الشراح إلى أنها تمعن فى التوسع فى تفسير عبارة « الاعتداء المسلح » لتشمل قوات الاحتلال التابعة للدول الأطراف فى المعاهدة وسفنها وطائراتها ، وإلى أن أغراضها مخالفة لروح ميثاق الأمم المتحدة وأغراضه ، بالإضافة إلى أنها تشف عن فقدان الثقة بالأمم المتحدة والتسليم بعجزها عن أداء رسالتها فى حفظ السلم العالمى (٢) .

ويجدر التنبيه إلى أن هذه المعاهدة تضم حكما خطير الأثر وارداً فى المادة السادسة منها ، وهو سريان أحكامها على جزء من شمال أفريقيا هو « المديريات الفرنسية فى

---

(١) أنظر نص المعاهدة فى : المجـلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الخامس ١٩٤٩ ، ص ١٢٨ .

وانظر أيضا :

C. Fenwick, The Atlantic Pact. American Journal, April 1949, p. 312.

(٢) J. Maclaurin, The United Nations and Power Politics (London 1951) p. 210.

الجزائر » (١) . ومفهوم ذلك أن أى « اعتداء مسلح » على هذه الأقاليم يؤدى إلى جعل الدول الموقعة على المعاهدة فى حالة دفاع عن النفس . . فى صورته الجماعية . ونتبين خطورة هذا الحكم حين نتذكر أن وزير الخارجية الأمريكية ذهب إلى أنه يعتبر اعتداء مسلحاً « أية ثورة داخلية إذا غذيت من الخارج » ، وبهذا وضعت حركة التحرر الوطنى فى تلك البلاد فى موقف المعتدى وهى ذاتها ترمى إلى دفع العدوان الفرنسى عليها . فما تنظمه المعاهدة فى هذا الشأن ليس دفاعا جماعياً بل قمعاً جماعياً لإرادة الشعوب وتهجما جماعياً على حرياتها ، إذ تمكن للاستعمار الفرنسى من استدامة عدوانه وخلع صفة شرعية عليه ، وهى بهذا الوصف مخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (الفصل الحادى عشر) ، وبالتالى لا تكون لأحكامها قيمة ، وتكون العبرة بالالتزامات المترتبة على الميثاق ، كما تقضى المادة الثالثة بعد المائة .

ويذهب كثير من الشراح إلى أنه لا يشترط لممارسة حق الدفاع الجماعى قيام ارتباط تعاهدى ثنائى أو متعدد الأطراف ، فهـذا الحق مستمد من نص الميثاق ويستند إليه ، ولا يتطلب إعماله أى أداة تعاهدية أخرى . وعلى هذا فوقوع اعتداء مسلح على أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة يبيح لسائر الأعضاء أن يعاونوه بكل صنوف المعاونة ليدفع عن نفسه ويدفعوا عنه ، جماعياً ، ذلك العدوان . « فليس ثمة فى الميثاق أو فى محاضر مؤتمر سان فرنسسكو ما يستبعد إمكان أن تعمل دولتان أو أكثر ، على أساس المصلحة المشتركة وبغير أى التزام سابق ، لتدفع خطراً

---

(١) الترجمة العربية لميثاق شمال الأطلسى المنشورة فى المجلة المصرية للقانون الدولى ، تحتوى على خطأ فى تعريب المادة السادسة إذ تترجم العبارة الانجليزية « the Algerian Departments of France » والعبارة الفرنسية « les départements français d'Algérie » بعبارة « المستعمرات الفرنسية فى شمال أفريقيا » . والنصان الرسميان الانجليزى والفرنسى قاطعان فى أن المعاهدة لا تسرى إلا على الأجزاء المندمجة فى فرنسا من الجزائر ، لا على كل الجزائر ، كما أنها لا تسرى على مراكش أو تونس .

أنظر النصين الانجليزى والفرنسى فى العدد المشار إليه من المجلة المصرية للقانون الدولى ص ٢٧٥ وما بعدها .

مشتركاً . والحق أن المادة الحادية والخمسين بتأمينها حق الدفاع الجماعى ، تزود الأعضاء بفرصة العمل سويا دفاعا عن أنفسهم ، إذا وقع أى اعتداء مسلح وأخفق مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير الكفيلة بصيانة الأمن أو إعادته إلى نصابه »[١] .

وعلى الدولة أو الدول التى تلجأ إلى حق الدفاع الفردى أو الجماعى أن تبلغ إلى المجلس فوراً ما اتخذته من تدابير استعمالا لهذا الحق « ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه » .

فيملك المجلس أن يدعو الطرفين إلى اتخاذ تدابير مؤقتة من قبيل ما تنص عليه المادة الأربعون مثل وقف القتال ، وأن يوصيهما بحل النزاع بالطرق السلمية وفقاً لأحكام الفصل السادس ، وأن يقرر أنه قد وقع تهديد للسلم أو عمل من أعمال العدوان ويتخذ ما يراه من تدابير تطبيقاً لأحكام الفصل السابع . وتدخله — بأية صورة — يضع حداً لحالة الدفاع عن النفس ، فيمتنع على الدولة المباشرة لحق الدفاع أن تمعن فى تدابيرها الحربية إذا كان المجلس قد أشار بالطرق السلمية لتسوية النزاع ، أما إذا كان قد قرر تدابير قمع فإن عملياتها الحربية تتصف بوصف تدابير القمع وتأخذ حكمها من وقت تقرير المجلس لها .

« ففى نظام الأمن الجماعى القائم على أساس تركيز الاستعمال المشروع للقوة ، يكون الدفاع عن النفس — كاستخدام غير مركزى للقوة — حالة استثنائية ومرحلة انتقالية من الالتجاء الغير المشروع للقوة ، أى العمل العدوانى ، إلى تدابير القمع الجماعية التى يتخذها المجتمع بوساطة أداته المركزية لتوقيع الجزاء المترتب على ذلك»[٢].

أما إذا أخفق مجلس الأمن فى اتخاذ قرار ما ، بسبب عدم توفر الأغلبية

(١) Goodrich & Hambro, p. 302.

(٢) Kelsen فى مقالته السابقة الذكر ، ص ٧٨٥ .

المطلوبة أو استعمال إحدى الدول الكبرى حقها فى الاعتراض مثلا ، فتظل حالة الدفاع عن النفس — فى صورتها الفردية أو الجماعية على السواء — قائمة ، ويكون من حق الدولة المعتدى عليها أن تستمر فى تدابيرها الحربية إلى أن تدفع العدوان الذى وقع عليها .

التنظيمات الإقليمية

جرى وضع الأحكام الخاصة بالتنظيمات الإقليمية فى مقترحات دمبرتون أوكس ثم فى ميثاق الأمم المتحدة ، فى ظروف تاريخية وإثر تطورات سياسية يبدو أن تأثيرها على تلك الأحكام غير ضئيل .

فبينما كان ممثلو الولايات المتحدة وانجلترا والاتحاد السوفيتى والصين مجتمعين فى واشنجطن خلال شهرى أغسطس وسبتمبر سنة ١٩٤٤ للاتفاق على أسس الهيئة العالمية المنشودة ، كان ممثلو سبع دول عربية مجتمعين فى الاسكندرية لوضع نظام الهيئة التى كانوا ساعين فى إنشائها . وفى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ ، أذيعت فى الولايات المتحدة مقترحات دمبرتون أوكس التى كانت أساساً لميثاق الأمم المتحدة ، وأذيع فى مصر بروتوكول الاسكندرية[1] الذى كان أساساً لميثاق جامعة الدول العربية . وفى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ وقع ممثلو تلك الدول العربية على ميثاق جامعتهم محتوياً إشارة صريحة إلى « التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » (المادة الثالثة) ، وعقب ذلك بشهر واحد اشتركت وفود خمسة من تلك الدول السبعة فى مؤتمر سان فرنسسكو حيث وضع ميثاق الأمم المتحدة .

وأثناء وضع مقترحات دمبرتون أوكس ، كانت هناك أيضاً هيئة قائمة تضم جميع دول الأمريكتين ، وتلعب فيها الولايات المتحدة — إحدى الدول الأربعة واضعة

---

(١) جامعة الدول العربية ، اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام : بروتوكول . القاهرة ١٩٤٥ .

تلك المقترحات — دوراً رئيسياً . وبعد أن صدرت هذه المقترحات ، اجتمعت الدول الأمريكية في فبراير سنة ١٩٤٥ في مؤتمر لبحث مشاكل الحرب والسلم ، انتهى إلى وضع ميثاق شابلتبك في ٨ مارس سنة ١٩٤٥ ، وفيه تقرر إنشاء علاقات وثيقة بين الهيئة الأمريكية والهيئة العالمية المقترح إنشاؤها ، مع الاحتفاظ للأولى بتبعاتها ومسئولياتها الإقليمية . ثم اشتركت وفود الدول الأعضاء في الهيئة الأمريكية — وتربى على العشرين — في مؤتمر سان فرنسسكو .

وأسفر مؤتمر سان فرنسسكو عن إقرار ميثاق الأمم المتحدة فكرة التنظيمات الإقليمية ، فتنص المادة الثانية والخمسون منه — وهى تكاد تطابق في جوهرها وفي صيغتها نظيرتها في مقترحات دمبرتون أوكس[1] — على أنه :

« ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الإقليمى صالحاً فيها ومناسباً ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » .

وقد بذل وفد مصر في المؤتمر جهوداً كبيرة ترمى إلى وضع تعريف دقيق للاتفاقات الإقليمية ، وقدم لهذا اقتراحاً نصه :

« تعتبر اتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التى تضم في منطقة جغرافية معينة ، عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور ، والمصالح المشتركة ، والتقارب الثقافى واللغوى والتاريخى والروحى ، وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ من منازعات حلا سلمياً ، وعلى حفظ السلم والأمن في منطقتها ، وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية »[2]. ولكن اللجنة المختصة لم تؤيد وضع فكرة تعريف لتلك التنظيمات ، على أساس أن أى تعريف مهما يكن كاملا يخفق في الإحاطة بجميع الحالات التى ينبغى

---

(١) الباب الثامن ، قسم (ج) : التنظيمات الإقليمية .

(٢) وزارة الخارجية ، تقرير وفد مصر في مؤتمر سان فرنسيسكو ، ص ٦٣ ، أنظر كذلك : Selected Documents, p. 776.

أن يشملها . والواقع أن بعض الدول الكبرى وبعض الدول الأوربيـة كانت حريصة على ألا يوضع مثل ذلك التعريف ، حتى لا يقصر وصف الوكالات الإقليمية على الهيئات التي من قبيل الجامعتين العربية والأمريكية وتستبعد من نطاقها ما بين تلك الدول وبعض الدول الأخرى من اتفاقات عسكرية ، فتفقد بهذا كثيراً من المزايا التي يخولها الميثاق للاتفاقات الإقليمية .

ونتيجة لذلك اتسع مدلول عبارة الاتفاقات الإقليمية ، فيفهم اقتضاء من نص المادة الثالثة والخمسين أنها تشمل مواثيق المعونة المتبادلة التي عقدتها إثر الحرب العالمية الثانية دول الحلفاء بعضها مع بعض لضمان منع تجدد العدوان من جانب دول الأعداء ، مثل معاهدة التحالف بين الاتحاد السوفيتي وانجلترا سنة ١٩٤٢ ، ومعاهدة التحالف والمعونة المتبادلة بين الاتحاد السوفيتي وفرنسا سنة ١٩٤٤ ، ومثل معاهدة الصداقة والمعونة المتبادلة بين الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا سنة ١٩٤٣ ، ومعاهدة الصداقة والتحالف والمعونة المتبادلة بين الاتحاد السوفيتي والصين سنة ١٩٥٠ (١) .

وتشترط المادة الثانية والخمسون لقيام التنظيمات والوكالات الإقليمية في نطاق الأمم المتحدة أن تكون « متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » . وليس ثمت ما يبين الهيئة المختصة بتقدير هـذا الانسجام في المبادىء والأهداف ، والأداة التي يتقرر بها أو الصورة التي يصدر فيها . كما أنه لم يصدر عن الأمم المتحدة إلى الوقت الحاضر إقرار من هذا القبيل ، غير أن بعض فروعها قد اتخذت تصرفات وقرارات خاصة بهيئة الدول الأمريكية وبجامعة الدول العربية قد تحمل على أنها تتضمن الاعتراف لهاتين الهيئتين بوصف الوكالات الإقليمية .

ومن أهم تلك التصرفات قرار الجمعية الصادر في ٣١ أكتوبر سنة ١٩٤٧ ، وقد أوصت فيه المجلس الاقتصادي والاجتماعي ببحث موضوع إنشاء لجنة اقتصادية للشرق

---

(١) American Journal, July 1950, Official Documents, p. 83.

الأوسط تتعاون «مع التنظيمات الإقليمية فى الشرق الأوسط مثل الجامعة العربية »[١]. ولعل هـذا هو القرار الوحيد الذى وصفت فيه أية هيئة بهذا الوصف إلى الوقت الحاضر[٢].

وقد أنشأ المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجنة خاصة — كانت الدول الخمسة الكبرى من بين أعضائها — لبحث هذا الموضوع ، فانتهت إلى اقتراح إنشاء لجنة إقليمية للشرق الأوسط ، ونصت فى مشروع نظامها الأساسى على أنه « فيما يختص بالدول الأعضاء فى جامعة الدول العربية ، تنظم اللجنة تعاونها وتنسق وجوه نشاطها مع الهيئات المختصة فى الجامعة ، تلافياً لازدواج الجهود . ولهذا الغرض تسعى اللجنة إلى ، ويكون لهـا السلطة فى ، أن تضع تدبيرات عملية مع الهيئات المختصة بالجامعة ، لدراسة وحل المشاكل التى يشملها اختصاصها ولتبادل المعلومات بالكامل ، تنسيقاً للجهود فى الميدان الاقتصادى . وتدعو اللجنة الجامعة إلى إيفاد ممثل لها يحضر اجتماعاتها بصفة استشارية »[٣]. وهذا النص مطابق تماماً لنص ورد فى قرار المجلس الصادر فى دورته السادسة سنة ١٩٤٨ بإنشاء « اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية » وتنظيم علاقاتها بهيئة الدول الأمريكية[٤]. وقد أنشئت هذه اللجنة فعلا وتتعاون مع الهيئة الأمريكية تعاوناً جدياً مثمراً لصالح النمو والتقدم الاقتصادى فى المنطقة ، أما لجنة الشرق الأوسط فمن أسف أن تطورات الأحداث فى فلسطين قد أدت إلى إرجاء إنشائها . ويجرى المجلس الاقتصادى على دعوة الهيئة الأمريكية والجامعة العربية إلى إيفاد ممثل عنهما يحضر اجتماعاته بوصفه مراقباً .

وأصدرت الجمعيـة العامة قراراً فى ١٦ أكتوبر سنة ١٩٤٨ ، تطلب فيه إلى

---

(١) General Assembly, Resolution 120 (II).

(٢) وضع مشروع القرار مندوب مصر الدكتور عبد الحكيم الرفاعى بك ، وقد تمسك بذكر هذه العبارة الخاصة بالجامعة العربية على الرغم من سعى بعض المندوبين لحذفها . وجدير بالذكر أن الجمعية وافقت على القرار بالاجماع ، وامتنعت دولة واحدة عن التصويت وهى تركيا .

(٣) Economic & Social Council, Report of the Ad Hoc Committee for the Middle East, p. 19.

(٤) Economic and Social Council, Resolution 106 (VI).

الأمين العام للأمم المتحدة « دعوة الأمين العام لهيئة الدول الأمريكية ليحضر دورات انعقاد الجمعية بوصفه مراقباً »(١) ، وهى دعوة دائمة تشمل كل دورات الانعقاد اللاحقة ما لم تقرر الجمعية غير ذلك فى المستقبل . وفى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ أصدرت الجمعية قراراً مطابقاً لهذا تماماً خاصاً بالأمين العام لجامعة الدول العربية (٢) .

وينبغى ملاحظة أن هـذه التصرفات الصادرة من الجمعية العامة ومن المجلس الاقتصادى والاجتماعى قد خصت بها هاتان الهيئتان دون غيرها ، ولعل لهـذا صلة بتلك المؤثرات التاريخية التى لعبت دوراً لا يمكن إنكاره فى تشكيل الصورة الأصلية للتنظيمات الإقليمية . بيد أن من التجاوز القول بأن تلك التصرفات تتضمن الإقرار بوصف « وكالة إقليمية » لهذه الهيئة أو تلك ، فالوظيفة الوحيدة التى يقررها الميثاق لمثل تلك الوكالات الإقليمية هى وظيفة خاصة بتسوية المنازعات سلمياً وباتخاذ تدابير قمع بإذن من مجلس الأمن وتحت رقابته . وقد رفضت اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسيسكو أن توسع نطاق هـذا الاختصاص ليشمل المسائل الاقتصادية والاجتماعية (٣) . ولذلك يبدو أن الاعتراف بوصف الوكالة الإقليمية لأية منظمة إنما يكون صراحة فى قرار منصب على هذا الاعتراف ، أو ضمناً بأن يعهد المجلس إليها بعمل من أعمال تلك الوظيفة أو يقر قيامها به .

وظيفة الوكالات الإقليمية

وظيفة الوكالات الإقليمية ، كما يعينها الفصل الثامن من الميثـاق ، مقصورة على شئون حفظ السلم الدولى ، سواء فى ذلك الجانب الوقائى بتسوية المنازعات سلمياً ، أو الجانب الجزائى باتخاذ تدابير قمع . وتلك الوكالات ملزمة ، وفقاً لنص المـادة الرابعة والخمسين ، بأن « تحيط المجلس علماً بما يتخذ من الأعمال لحفظ السلم

(١) General Assembly, Resolution 253 (III).

(٢) General Assembly, Resolution 477 (V).

(٣) تطور المجلس الاقتصادى والاجتماعى على الرغم من ذلك إلى المنهج الإقليمى فى تناول اختصاصاته على ما سنرى فى الفصل التالى .

والأمن الدولى وفقاً لتنظيمات إقليمية أو بوساطة وكالات إقليمية ، أو بما يزمع إجراؤه منها » . وهذا الواجب المفروض على مثل هذه الوكالات إنما قصد به تمكين مجلس الأمن من ممارسة صنوف الرقابة ووجوه الإشراف التفصيلية التى يخولها له الميثاق على تلك الوكالات فيما يتصل بهذين الجانبين من وظيفتها على السواء .

أولاً — حل المنازعات سلمياً

تقضى الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسين بأن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » . وهذا النص يفرض التزاماً بالسعى لتسوية المنازعات عن طريق الوكالات الإقليمية ، والمنازعات التى ينصب عليها هذا الالتزام غير موصوفة إلا بأن تكون محلية ، والمفهوم أن هذا الوصف يعنى أن يكون النزاع قائماً بين أعضاء الوكالة فيما بينهم فإذا كانت دولة غير عضو بها طرفاً فى النزاع فأغلب الظن أنه لا يكون محلياً بالمعنى الذى تقصده هذه المادة .

ويلاحظ أن المادة الثالثة والثلاثين تذكر — كما رأينا من قبل — « الوكالات والتنظيمات الإقليمية » من بين الوسائل السلمية لحل المنازعات التى يتعين على المتنازعين اللجوء إليها إذا كان من شأن استمرار النزاع تهديد الأمن العالمى . ويبدو من مقارنة مفهوم هذين النصين أن اختصاص الوكالات الإقليمية فى شئون التسويات السلمية للمنازعات أعم وأفسح نطاقا ، إذ لا يشترط لالتزام الأعضاء فيها بالسعى لتلك التسوية أن يكون من شأن استمراره تهديد السلم العالمى ، بل يكفى أن يكون نزاعاً ذا طابع إقليمى . وعلى ذلك فالعبارة الواردة فى نهاية الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسين وهى « وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » ، إنما تشير إلى ذلك النوع من المنازعات الذى يحتمل تهديده للسلم الدولى ، فإذا أخفقت تلك الوكالات الإقليمية فى تسوية نزاع من هذا القبيل كان على المتنازعين أن يعرضوه على مجلس الأمن وفقاً لنص المادة السابعة والثلاثين .

ومجلس الأمن ملزم ، بنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية والخمسين ، بأ
« يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيما
الإقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأم
أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن » .

ويبذل المجلس تشجيعه استجابة لطلب « من الدول التى يعنيها الأمر » ، وهـ
عبارة أوسع من أن تكون مقصورة على أعضاء الوكالة الإقليمية أنفسهم ، ا
« بالإحالة عليها من جانب المجلس » . وتتصور هذه الإحالة فى الحالة المشار إل
فى الفقرة السابقة بأن تعجز الوكالة الإقليمية عن حل نزاع من شأن استمرا
تهديد الأمن الدولى ، ويعرضه المتنازعون على المجلس ، فينظره ثم يقرر إحا
ثانية إلى تلك الوكالة لتحاول تسويته . وتتصور هذه الإحالة كذلك فى حـ
أخرى ، فالفقرة الرابعة من المادة الثانية والخمسين تنص على أنه « لا تعطل هذه الما
بحال من الأحوال تطبيق المادتين الرابعة والثلاثين والخامسة والثلاثين »
وعلى ذلك يملك المجلس حين يستخدم سلطته فى الفحص أن يقرر إحالة النزاع إ
الوكالة الإقليمية ، سواء وجد أن من شأن استمراره تهديد الأمن العالمى أو لم يجـ
بهذه الخطورة الاحتمالية .

ثانياً — تدابير القمع

ويقر الميثاق للوكالات الإقليمية بدور فيما قد يتخذ من تدابير القمع ، ولكـ
دور تخضع فى أدائه لمجلس الأمن خضوعاً تاماً . فالمادة الثالثة والخمسون تخول المجل
أن « يستخدم تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذل
ملائماً ، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه » . فالمجلس يتمتع هنا بسلـ
تقدير مطلقة وبسلطة رقابة كاملة . والوكالات الإقليمية ذاتها لا يجوز لهـا « القي
بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس » ، ويسرى شرط استئذان المجل
كذلك على حالة ما إذا أراد أعضاء الوكالة القيام بمثل تلك الأعمال « بمقتضى الاتفاقا
الإقليمية » . والشرط هنا هو الحصول من المجلس على ترخيص سابق لبدء القي

بتلك الأعمال ، وللمجلس الحق فى أن يمنح هذا الترخيص أو يمنعه بمحض سلطته التقديرية المطلقة . وهناك استثناء وحيد من هذا الحكم ، وهو ينصب على « التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء المعرّفة فى الفقرة الآتية من هذه المادة مما هو منصوص عليه فى المادة السابعة بعد المائة أو التدابير التى يكون المقصود بها فى التنظيمات الإقليمية منع تجدد سياسة العدوان من جانب دولة من تلك الدول ، وذلك إلى أن يحين الوقت الذى قد يعهد فيه إلى الهيئة ، بناء على طلب الحكومات ذات الشأن ، بالمسئولية عن منع كل عدوان آخر من جانب أية دولة من تلك الدول » .

والمقصود بالدولة المعادية « أية دولة كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعداء أية دولة موقعة على هذا الميثاق » .

ويشير الميثاق فى مواضع أخرى إلى شئون وثيقة الصلة بوظيفة الوكالات الإقليمية فى صدد تدابير القمع . فالمادة الثالثة والأربعون التى تتناول مسألة الاتفاقات الخاصة بوضع قوات مسلحة تحت تصرف مجلس الأمن ، تشير إلى إمكان إبرام هذه الاتفاقات « بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة » ، وأغلب الظن أن هذه إشارة إلى الوكالات الإقليمية . كذلك تبيح المادة السابعة والأربعون « للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجاناً فرعية إقليمية إذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الإقليمية صاحبة الشأن » .

ووظيفة الوكالات الإقليمية ، كما يحددها ميثاق الأمم المتحدة ، تبرز على نحو خاص فى مواثيق جامعة الدول العربية وهيئة الدول الأمريكية .

فالمادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية تقضى بأنه « لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب بينها خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزما .

وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته .

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما .

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

ويلاحظ بعض الشراح « أن واضعى الميثاق (الجامعة العربية) افترضوا أن الدول المتنازعة قد استنفدت كل الطرق السلمية العادية قبل أن يصل الأمر إلى المجلس ، أعنى أن تكون هذه الدول قد عملت على فض مشا كلها بالمفاوضات المباشرة أو بالطرق الودية الأخرى ، كطلب تدخل أو توسيط دولة صديقة أو تعيين هيئة مصالحة أو تحكيم خاصة . . . الخ . فإذا فشلت هذه المحاولات أو تعذر الالتجاء إليها لسبب ما ، عندئذ يعنى المجلس بالأمر وتنظم المادة الخامسة طريق تدخله »[1] .

وفى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية سنة ١٩٥٠ ، عادت هذه الدول فأكدت فى المادة الأولى « عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية ، سواء فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو فى علاقاتها مع الدول الأخرى » . وبعد أن نظمت المادة الثانية استخدام دول الجامعة حقها فى الدفاع الجماعى فى حالة وقوع اعتداء نصت على أنه « تطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة ، يخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ فى صدده من تدابير وإجراءات » . وتقرر المادة الحادية عشر حكماً عاماً على أكبر جانب من الأهمية إذ تنص على أنه « ليس فى أحكام هذه المعاهدة ما يمس ، أو يقصد به أن يمس بأية حال من الأحوال ، الحقوق والالتزامات المترتبة ، أو التى قد تترتب للدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة أو المسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى المحافظة على السلام والأمن الدولى » . وبهذا يقر أعضاء الجامعة العربية بأن الحقوق الناشئة لهم والالتزامات المترتبة عليهم نتيجة لهذه المعاهدة المعقودة بينهم ، لا تخل بأى

---

(١) الدكتور أحمد موسى ، ميثاق جامعة الدول العربية — بيان وتعليق ، القاهرة ١٩٤٨ ، ص ١٣٣ .

حكم من أحكام ميثاق الأمم المتحدة — وهذا تطبيق للمادة الثالثة بعد المائة من هذا الميثاق — وبأن الهيمنة العليا والاختصاص النهائى فى شئون حفظ السلم الدولى إنما هى لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة .

ويستهل ميثاق هيئة الدول الأمريكية الموقع عليه سنة ١٩٤٨[١] بالنص فى المادة الأولى على أن هذه الهيئة « وكالة إقليمية فى نطاق الأمم المتحدة » ، وتجعل المادة الرابعة من أغراض الهيئة « تحقيق التزاماتها الإقليمية وفقاً لميثاق الأمم المتحدة » . وتقرر المادة الثانية بعد المائة أنه « لا يمكن تأويل أى حكم من أحكام هذا الميثاق على أنه يخل بحقوق الدول الأعضاء والتزاماتها بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة » . ثم يفرد فصلا قائماً بذاته هو الفصل الرابع لتسوية المنازعات سلمياً ، فتنص المادة العشرون على أنه « يتعين طرح جميع المنازعات الدولية التى قد تقوم بين دول أمريكية للتسوية بالإجراءات السلمية المبينة فى هذا الميثاق ، قبل أن تحال إلى مجلس الأمن التابع لهيئة الأمم المتحدة » . ويسترعى بعض الشراح النظر إلى أن المادة الثالثة والعشرين من ميثاق الهيئة الأمريكية « إذ تنص على أن تتضمن المعاهدة الخاصة بالتسوية السلمية للمنازعات — التى تشير المادة بعقدها — أحكاماً تضمن تسوية كل نزاع بين الدول الأمريكية فى وقت معقول ، فإنه من الصعب تصور إمكان عرض أى نزاع بين الدول الأمريكية على مجلس الأمن »[٢] .

---

(١) انظر نص الميثاق فى :

International Conciliation, No. 442, June 1948, p. 418.

(٢) Josef Kunz, The Bogota Charter of the Organization of *American* States, American Journal, July 1948, p. 588.

الفصل السادس

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

يبرز التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية بين الأهداف التى رسمها ميثاق الأمم المتحدة ، فتنص الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن من بين تلك الأهداف « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية ، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » .

وإذا كان هـذا النص يبرز التعاون الدولى الاقتصـادى والاجتماعى هدفاً قائماً بذاته ، وكانت ديباجة الميثاق تنحو هذا المنحى أيضاً بما ضمته من تعهد شعوب الأمم المتحدة بأن « تدفع بالرقى الاجتماعى قدماً ، وأن ترفع مستوى الحيـاة فى جو من الحرية أفسح » ، وبأن « تستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » ، إذا كان هذا هو منحى ديباجة الميثاق وأهدافه . . فإن الفصل التاسع منه الخاص بالتعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، لا يغفل أن الأمم المتحدة نظام أمن وسلام فوق كل شىء ، وأن التقدم الاقتصادى والاجتماعى ركن لازم لتوفر ذلك الأمن وتحقق هذا السلام . ولذا تربط المادة الخامسة والخمسون بين هدف الأمم المتحدة الرئيسى وهو صيانة السلم الدولى وبين تحقيق الرخاء الاقتصادى والاجتماعى ، وتبرز علاقة السببية بين الاثنين فتنص على أنه : « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لـكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(١) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب العمالة الـكاملة لـكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(جـ) احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ؛ ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

المبحث الأول

وضع المجلس وكيانه

كان عهد عصبة الأمم يولى شئون التعاون الدولى الاجتماعى والاقتصادى قدراً ملحوظاً من الاهتمام غير أنه لم يقرر إنشاء هيئة قائمة بذاتها تكون لها المسئولية النهائية عن إدارة وتوجيه تلك الشئون ، بل أدرجها فى نطاق اختصاص مجلس العصبة وجمعيتها جنباً إلى جنب مع الشئون السياسية مثل حفظ السلام والانتدابات وما إلى ذلك . وكانت الهيئات الفرعية أو اللجان المتخصصة فى الشئون الفنية عامة مثل « الهيئة الاقتصادية والمالية » تابعة للمجلس وخاضعة لتوجيهه وإشرافه ، فهو الذى يؤسسها ويعين أعضاءها ويتلقى تقاريرها ويقر مقترحاتها .

وقد أثار تركيز توجيه الشئون الاقتصادية — والفنية عامة — فى المجلس انتقادات عدة ، منها ما يلح بوجه خاص على انعدام الكفاءة الفنية فى أعضاء ذلك المجلس السياسى ، ومنها ما ينبه إلى نتيجته من حيث تغليب الاعتبارات السياسية على العوامل الفنية .

ويوجز أحد الباحثين فى شئون المنظمات الدولية هذا النقد الأخير فى قوله « كان توجيه عمل الهيئة الاقتصادية والمالية والرقابة عليها من وظائف المجلس والجمعية ، ولكن كان من المعترف به أن أحداً منهما لم يك مهيأ للقيام بهذه المهمة . فليس مما يثير الدهش أن يجنح المجلس ، وهو هيئة سياسية مشكلة من رجال سياسة ووزراء خارجية وتجتمع أساساً لبحث مسائل سياسية ، إلى الاهتمام بالشئون السياسية أكثر

من الجوانب الفنية . وإنه وإن كان تشكيل الجمعية أكثر مواءمة — لاحتوا
لجنتها الثانية على عدد من وزراء المالية والتجارة — إلا أن الطابع السياسى كا
يغلب دائماً فى مناقشاتها »(١) .

ولعلاج ذلك النقص وكثير غيره ، شكل مجلس العصبة فى سنة ١٩٣٩ « اللج
الخاصة بتنمية التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية » التى بحثت المشكا
من جميع جوانبها ، وخلصت إلى عدة اقتراحات أهمها « أن تنشىء الجمعية هيئـ
جديدة يطلق عليها « اللجنة المركزية للشئون الاقتصادية والاجتماعية » ويعهد إليها أ
توجه وتشرف على أعمال لجان العصبة الخاصة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية »(٢)
وقد أقرت جمعية العصبة تلك المقترحات ، ولكن التطورات الدولية حالت دو
تنفيذها .

ويبدو أن ذلك المشروع كان له تأثيره على واضعى مقترحات دمبرتون أوكس
فقد نصت هذه المقترحات على تكوين مجلس اقتصادى واجتماعى يقوم على شئو
التعاون الاقتصادى والاجتماعى العالمى (الفصل التاسع — قسم ا) ، إلا أنها جعلت
منه هيئة فرعية فحسب . وقد اعترضت على هذا الوضع دول عدة من بينها مصر
إذ اقترحت رفع المجلس إلى مصاف الهيئات الرئيسية الأخرى(٣) ووافقت على ذلك
اللجنة المختصة وقالت فى تقريرها « إن قرارها هذا يعبر عن اعتقادها أن التعاو
الاقتصادى والاجتماعى له أقصى قدر من الأهمية فى نجاح الهيئة فى مجموعها »(٤) .

وليس ثمت شك فى أن إنشاء المجلس الاقتصادى كهيئة رئيسية من هيئات الأ

---

(١) [M]artin Hill, The Economic and Financial Organization of the League of Nations (1946), p. 111.

(٢) [T]he Development of International Cooperation in Economic and Social Affairs, L. O. N. publications, 1939, p. 19.

(٣) [U]nited Nations Conference on International Organization, Documents, Vol. III, p. 455.

(٤) [S]elected Documents, p. 636.

المتحدة خطوة تقدمية يتفوق بها الميثاق على عهد عصبة الأمم ، إذ بذلك يسد كثيراً من الثغرات التى كشفت عنها تجارب العصبة ويتلافى عدداً من العيوب التى وضحت فى جهازها . فهو يوفر للأمم المتحدة الأداة المركزية ذات الطابع الفنى التى تتولى التوجيه المباشر لشئون التعاون الاقتصادى والاجتماعى الدولى ، وتنسق أعمال اللجان المتفرعة عنها وترقب اتجاهاتها وكيفية أدائها لوظائفها . والمجلس بطبيعته هذه أقرب إلى أن يكفل لأعضائه وصفاً فنياً إخصائياً فيوجهون مناقشاته الوجهة المتسقة مع أهدافه . ولكن هل يكون ذلك كفيلا بالابتعاد فى معالجة شئون الاقتصاد والاجتماع عن مؤثرات السياسة ونوازع المصالح الوطنية ذات الأفق المحصور ؟ الحق أن الفصل بين الاقتصاد والسياسة فى العلاقات الدولية أمل خيالى ، فهما عنصران متمازجان يسهمان سوياً فى تقرير خطط الحكومات إزاء أية مشكلة دولية ، وهو ما تؤكده تجارب المجلس الاقتصادى والاجتماعى منذ إنشائه إلى الوقت الحاضر(١) .

وأبلغ مثال لذلك الانقسام الواقع بين الكتلتين الغربية والسوفيتية ، فقد أحدث تأثيراً سيئاً فى المجال الاقتصادى ، إذ أدى إلى إنشاء إدارة التعاون الاقتصادى للدول المنتفعة بخطة مارشال لتعمير أوربا ، وبعد ذلك بادرت الكتلة السوفيتية إلى تكوين مجلس التعاون الاقتصادى لدول شرقى أوربا ، منتقصين بذلك دور المجلس الاقتصادى للأمم المتحدة فى تنظيم التعاون الاقتصادى بين دول أوربا جميعها . وقد ظهر أثر هذا التنافس فوراً فى الصعوبات الجسيمة التى تقابلها التجارة الدولية بين الكتلتين وما نجم عن ذلك من تعويق لعودة الحياة الاقتصادية الأوربية إلى مستوى قبل الحرب . وقد قامت اللجنة الاقتصادية الأوربية التابعة للأمم المتحدة بدور فعال فى تلافى آثار هذا الانقسام وبنشاط إيجابى فى تكثير التعاون بين الكتلتين عن طريقها ووقفت فى هذا إلى حد كبير مثبتة ، كما يقول أحد الشراح « إن هناك مشاكل اقتصادية كثيرة يمكن حلها بالتعاون بين الفنيين على الرغم من الخلافات

---

(١) الدكتور زكى هاشم ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الخامس ١٩٤٩ ، ص ٢٧ .

المذهبية والسياسية ، وأن لهذا التعاون آثاراً طيبة متعددة تزيد من رخاء الشعوب جميعاً »[١] .

تشكيل

يتألف المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، على ما تقرر المادة الحادية والستون « من ثمانية عشر عضواً من الأمم المتحدة تنتخبهم الجمعية العامة » . وأعضاء المجلس ليسوا مختارين بوصفهم الشخصى بل باعتبارهم ممثلين للدول المنتخبة ، فهم يعبرون عن رأى حكوماتهم ويخضعون لتوجيهاتها . وهذا الوضع يستقيم مع مكان المجلس كهيئة منوط بها تخطيط السياسة العامة للتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، إذ أن فى اختيار ممثلى الحكومات ضماناً — إلى حد بعيد — لأن يكون ما يسفر عنه المجلس فى مداولاته أو ينتهى إليه فى قراراته ، أقرب إلى نوال تأييد الحكومات وإلى اتخاذ سبيله إلى التحقيق .

وتنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس ، وقراراتها فى هذا الشأن تعتبر مما يصدر فى « المسائل الهامة » ولذا يشترط ، وفقاً لنص المادة الثامنة عشر ، اتخاذها بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . ومدة العضوية فى المجلس ثلاث سنوات ، غير أنه فى الانتخاب الأول قسم الأعضاء إلى ثلاث فئات ، جعلت مدة العضوية لثلثهم ثلاث سنوات ، وسنتان للثلث الثانى ، وسنة واحدة للثلث الأخير . ويجوز أن يعاد مباشرة ، وفقاً للمادة الحادية والستين ، انتخاب أى عضو تنتهى مدة عضويته .

وقد قصد بهذه الأوضاع الانتخابية كفالة درجة من الاستقرار فى سياسة المجلس واتجاهاته ، وهى فى ذات الوقت وسيلة لضمان استمرار دول بعينها فى عضوية المجلس . ذلك أن المجلس الاقتصادى يفترق عن مجلس الأمن من حيث التشكيل فى أنه لا يأخذ بمبدأ العضوية الدائمة للدول الخمسة الكبرى ، ثم إن الميثاق لم يضع ضوابط ما لاختيار

---

(١) Mac Laurin, United Nations and Power Politics, p. 265.

الأعضاء ، بالرغم مما بذلته الدول الصناعية الكبرى فى مؤتمر سان فرنسيسكو من محاولات لكفالة تمثيلها الدائم فى المجلس ، ولذلك توسلت تلك الطائفتان من الدول عن طريق جواز إعادة الانتخاب إلى كفالة استمرار تمثيلها تمثيلا وافياً ، فقررت اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسيسكو أنه « لكى يكون واضحاً أن استمرار عضوية بعض الدول متوقع ، توصى بأن ينص صراحة على جواز إعادة انتخاب الدول التى تنتهى عضويتها »(١) . وبدهى أن هذا الوضع يتنافر مع مقتضيات تشكيل المجلس من عدد محدود من الأعضاء ، وهو ثمانى عشرة دولة من بين ستين عضواً فى الأمم المتحدة ، فإن الحد من عضوية المجلس كان يتطلب سرعة أكبر فى تداول العضوية بين الأمم المتحدة ، حتى تقوم جميعها بدور إيجابى وتبذل نشاطاً ملموساً فى صياغة السياسة العامة للشئون الاقتصادية والاجتماعية . وقد لجأ الميثاق إلى وسيلة إضافية محدودة الفاعلية لسد بعض هذا النقص إذ نص فى المادة التاسعة والستين على أن « يدعو المجلس الاقتصادى والاجتماعى أى عضو من الأمم المتحدة للاشتراك فى مداولاته عند بحث أى مسألة تعنى هذا العضو بوجه خاص ، على ألا يكون له حق التصويت » . وقد أعمل هذا النص فى مناسبات كثيرة منها إجابة كل من أفغانستان ومصر وسوريا إلى طلبها الاشتراك فى مداولات المجلس أثناء بحثه توصية الجمعية العامة بالاقتراح المصرى الخاص بتأسيس لجنة اقتصادية للشرق الأوسط(٢) :

وعلى خلاف مجلس الأمن الذى نص الميثاق على مراعاة « التوزيع الجغرافى » فى انتخاب أعضائه غير الدائمين ، لم يتطلب الميثاق مثل هذا الشرط فيما يختص بالمجلس الاقتصادى . غير أن الجمعية العامة جرت فى انتخابات أعضاء المجلس على المحافظة على استمرار تمثيل سائر أقاليم العالم، وإن كان هذا التمثيل غير متوازن لا سيما بالنسبة

---

(١) Selected Documents, p. 641.

(٢) Economic and Social Council, Summary Record of the Meeting, February 13, 1948, p. 3 (Doc. E/SR. 136).

إلى الدول الأسيوية . وكان الظاهر إلى عهد قريب أن الشرق الأوسط تمثله دولة واحدة وهى لبنان ، لأنه لم يك واضحاً ما إذا كانت تركيا — التى حلت سنة ١٩٤٧ محل اليونان — تعد نفسها من أوربا أو من الشرق الأوسط فى ذلك المجلس . وقد انتهت عضوية كل من لبنان وتركيا سنة ١٩٤٩ وانتخبت إيران وباكستان محلهما ، فيما يبدو ، وتنتهى عضويتهما سنة ١٩٥٢ . والراجح أن العرف قد استقر على تمثيل منطقة الشرق الأوسط بمقعدين فى المجلس ، غير أنه يلاحظ أن الدول العربية لم تشغل أى واحد من هذين المقعدين منذ سنة ١٩٤٩ .

ولعل أبرز ما يؤخذ على تشكيل المجلس هو النقص الملحوظ فى تمثيل الأقاليم التى لم تستكمل بعد نموها الاقتصادى بالنسبة إلى أهميتها ، من حيث عدد السكان أو إنتاج المواد الأولية . وما من ريب فى أن لهذا النقص الجوهرى آثار بعيدة المدى فى سياسة المجلس فى موضوع تنمية تلك الاقتصاديات المتخلفة ، إذ تميل الدول المتقدمة صناعياً إلى الحد من درجة التحويل الصناعى فى الدول التى تنتج حاضراً المواد الأولية حتى تحمى اقتصادياتها من منافسة صناعات جديدة ناشئة ، وهو موقف يناقض الثابت اقتصاديا من أن نمو تلك الاقتصاديات المتخلفة يؤدى إلى نمو شامل فى الاقتصاد العالمى .

وقد أثيرت مسألة عدم كفاية تمثيل بعض المناطق فى الجمعية العامة فى عدة مناسبات كان أحدثها فى دور الانعقاد الخامس ، وقد قال مندوب مصر حينذاك « إن سبعاً من أعضاء المجلس يمثلن الدول الأوروبيــة (أى ما يزيد على الثلث ويقرب من نصف الأعضاء) وأن ثلاثاً يمثلن دول أمريكا الشمالية (أى بنسبة ١٠٠ ٪ من دول هذه القارة) وأن ثلاثاً يمثلن جمهوريات أمريكا اللاتينية وأمريكا الوسطى البالغ عددها عشرين جمهورية وأن أربعاً يمثلن الدول الأسيوية التى يزيد عدد سكانها على ٦٠ ٪ من سكان العالم وأن استراليا ونيوزيلندة تتبادلان بدون انقطاع التمثيل فى هــذا المجلس . ويزيد سوء توزيع المقاعد بين مناطق العالم وضوحاً لأن بلاد الشرق الأوسط لا تمثل لها فى المجلس وأن القارة الإفريقيــة

لا يمثلها إلا بطريق غير مباشر دول أوروبية تشرف على بعض المستعمرات » [١].

وتقضى المادة السابعة والستون من الميثاق بأن : « ١ — يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد .

« ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت » .

ويترك الميثاق تنظيم اجتماعات المجلس للائحة إجراءاته التى يفوضه فى وضعها ، ويضيف ، فى المادة الثانية والسبعين ، أنه « يجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه » . وقد وضع المجلس تلك اللائحة ، ونص فيها على أن يجتمع مرتين على الأقل سنوياً . كما يجوز أن يجتمع فى دورة استثنائية بقراره الذاتى أو بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن [٢] .

تفرعاته

تنص المادة الثامنة والستون من الميثاق على أن « ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجاناً للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى يحتاج إليها لتأدية وظائفه » . ويمكن تقسيم لجان المجلس فى الوقت الحاضر إلى الفئات التالية :

أولا — لجان دورية ، يشكلها المجلس فى بداية كل دور اجتماع وتنفض بانفضاض هذا الدور وهى اللجان الخاصة (١) بالشئون الاقتصادية (٢) بالشئون الاجتماعية (٣) بحقوق الإنسان (٤) بالتنسيق . ودور هذه اللجان قاصر على

---

(١) جلال الدين عبد الرازق بك ، تقرير عن المسائل الاقتصادية والمالية التى عرضت على الجمعية العامة للأمم المتحدة (سبتمبر — ديسمبر ١٩٥٠) ص ٦٩ .

(٢) United Nations, Yearbook 1948—1949, p. 130.

الفحص التمهيــدى للموضوعات التى يحيلها إليها المجلس لتقديم توصياتها ومقترحاتها ثم يبحثها المجلس فى ذات الدورة للفصل فيها ، فهى تقابل اللجان البرلمانية فى النظم الدستورية .

ثانياً — لجان فرعية ، ينشئها المجلس جاعلا لها درجة من الاستمرار ، إذ تنعقد جلساتها طوال العام وتعد كثيراً من المسائل وخاصة الإجرائية منها ليبحثها المجلس أثناء انعقاده ، وهى اللجان الخاصــة (١) بجدول الأعمال (٢) ببرامج الاجتماعات (٣) بالهيئات الحكومية (٤) بوضع الترتيبات المتعلقة بالهيئات غير الحكومية .

وأضيفت لجنة جديدة هى « لجنــة المعونة الفنية » وهى تمارس ، أثناء عدم انعقاد المجلس ، بعض الإشراف والرقابة على وضع وتطبيق برنامج الأمم المتحدة لمعونة البلاد المتخلفة اقتصادياً (١) .

والطابع المميز لهاتين الفئتين من اللجان هو تشكيلها من بين أعضاء المجلس أنفسهم فهم بهذا ممثلو حكوماتهم فيها وليسوا خبراء مختارين بوصفهم الشخصى .

ثالثاً — لجان مؤقتة ، يكونها المجلس لبحث شئون معينة وينتهى وجودها بالانتهاء من مهمتها ، ومن أمثلة هــذه الفئة اللجان الخاصة بجريمة إبادة الجماعات ، وبالرق ، وبمركز اللاجئين ، وبلائحة الإجراءات ، وبتنفيذ توصيات المجلس .

رابعاً — لجان موضوعية .

خامساً — لجان إقليمية .

والفئتان الأخيرتان من اللجـان هما أهم تفرعات المجلس ، ويؤديان الدور الإيجابى فى شئون التعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وفى الشئون الفنية عامة .

---

(١) Economic and Social Council, Resolution 222 A (IX).

اللجان الموضوعية

اللجـان الموضوعية هى فى الواقع لجان بحث تختص كل منها بموضوع من موضوعات الاقتصاد والاجتماع تقوم فيه بدراسات إخصائية فنية وتعد تقاريرها ليستنير بها المجلس فى تخطيط السياسة العامة للتعاون الاقتصادى والاجتماعى فى المجال الدولى ، وهى بهذه المثابة يمكن وصفها بأنها « معامل أبحاث » للمجلس . وعددها فى الوقت الحاضر تسعة وهى لجان (١) الاقتصاد والعمالة والتنمية [١] (٢) المالية (٣) السكان (٤) الإحصاء (٥) النقل والمواصلات (٦) الاجتماع (٧) حقوق الإنسان (٨) مركز المرأة (٩) المواد المخدرة [٢] .

وقد أسست جميع هذه اللجان على وجه الاستمرار فلم يقترن تكوينها بتوقيت ما ، على أن للمجلس بداهة أن ينهيها حينما يشاء . وينتخب المجلس الدول الأعضاء فى هذه اللجان لمدة ثلاث سنوات والدول بدورها تعين مندوبيها ، فهم ممثلو حكومات وليسوا خبراء مختارين لوصفهم الشخصى ، ويختلفون بهذا عن أعضاء اللجان الفنية فى عصبة الأمم إذ كانوا خبراء فنيين لا يتلقون تعليمات ما من حكوماتهم . على أنه يلاحظ أن المجلس الاقتصـادى قد أخذ فى اعتبـاره الطابع الفنى الذى يسود عمل تلك اللجان وحاول أن يبقيه عليها فنص فى قرار تأسيس معظم تلك اللجان على أنه « رغبة فى تحقيق تمثيل متوازن للفروع المنوعة التى تعالجها اللجنة ، يتشاور الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة مع الحكومات المنتخبة لعضوية اللجان ، قبل أن تعين ممثليها نهائياً

---

(١) أضيفت « التنمية » إلى اسم هذه اللجنة لتزايد الاهتمام بموضوع التنمية الاقتصادية للبلاد المتخلفة .

أنظر : Economic and Social Council, Resolution 195 A (XI).

(٢) تتمتع لجنة المواد المخـدرة بوضع خاص إذ أن لها سلطة الرقابة على تطبيق الاتفاقات الدولية الخاصة بالمواد المخدرة وتؤدى الوظائف التى كانت تقوم بها اللجنة الاستشارية الخاصـة بالاتجار فى الأفيون التابعة لعصبة الأمم .

Economic and Social Council, Official Records, First Year, Second Session, p. 169.

وقبل أن يقرهم المجلس »[١] . كذلك نص فيما يختص بلجنة الاقتصاد والعمالة والتنمية وبلجنة الإحصاء على أن للمجلس أن يعين بالإضافة إلى أعضاء اللجنة « من خمسة إلى خمسة عشر عضواً مراسلا ، بوصفهم الشخصى ، من دول غير ممثلة فى اللجنة . ويكون تعيين هؤلاء الأعضاء المراسلين بموافقة حكوماتهم »[٢] .

والظاهر أن ما أثبتته اللجان الموضوعية إلى الوقت الحاضر من أهمية مشوراتها ورجاحة آرائها الفنية ، قد نبه كثيراً من الدول إلى الدور الخطير الذى تؤديه ، ومن ثم أعطتها وزناً أكبر وأخذت تنظر إلى تمثيل متكافىء للأقاليم المختلفة ، لأن اللجان المشار إليها مشوبة بالنقص ذاته الذى يشوب تشكيل المجلس . وعبر مندوب مصر عن هـذا الاتجاه حين قال فى دور الانعقاد الثالث للجمعية العامة إن « المسائل الاقتصادية تهم جميع أعضاء الأمم المتحدة لا فرق فى ذلك بين الدول الكبيرة والصغيرة ، والغنية والفقيرة ، وأنه ينبغى أن تتعاون جميعاً لتحقيق الأغراض التى نص عليها الميثاق لتهيئة شروط الاستقرار والرفاهيـة ، وتحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام لكل فرد والنهوض بعوامل التقـدم الاقتصادى والاجتماعى ، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية والاقتصادية والاجتماعية »[٣] . وقد أصدرت الجمعيـة العامة نتيجة لذلك قراراً فى نوفمبر سنة ١٩٤٨ توصى فيه المجلس بأن « يأخذ فى اعتباره جميع أعضـاء الأمم المتحدة فى انتخاب أعضـاء اللجان وفى الانتخابات والترتيبات المتعلقة بها فى شأن الهيئات الفرعية الأخرى ، معطياً الوزن الواجب لتوزيع جغرافى عادل وللمساهمة الخاصـة التى تستطيع كل دولة أن تقدمها »[٤] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٩١ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .

(٣) الدكتور عبد الحكيم الرفاعى بك ، المسائل الاقتصادية والمالية التى عرضت على الجمعية العامة للأمم المتحدة (سبتمبر — ديسمبر سنة ١٩٤٨) ، مجلة القانون والاقتصاد مارس — يونيه ١٩٤٩ ، ٩٤ .

(٤) General Assembly, Resolution 207 (III).

ويميل بعض الباحثين فى شئون المنظمات الدولية إلى نقد تشكيل اللجان من ممثلى الحكومات ، مؤثرين تشكيلها من خبراء غير مقيدين بتعليمات حكوماتهم ، فكتب واحد منهم يتوقع « أن تكون تلك الهيئات الاستشارية الخاضع أعضاؤها لتعليمات حكوماتهم مسرفة فى الحذر خشية أن يدنو شأنها إذا رفض المجلس توصياتها » (١) .

والحق أن المبدأ الذى يتبعه المجلس فى تشكيل لجانه هو وحده المبدأ الواقعى الذى يكفل أن تكون لأعمال اللجان قيمة عملية ، وأن توضع بعض مقترحاتها على الأقل موضع التنفيذ . فإنه لا يتصور فى هذا العصر الذى تحرص فيه كل دولة حرصاً زائداً على سيادتها المطلقة ، أن تدع مبادىء سياستها الاقتصادية وأصول أنظمتها الاجتماعية ليقررها أو يؤثر عليها خبراء مطلقون من أى قيد وغير خاضعين لرقابة السلطات الوطنية المختصة . وقد تبدت هذه الحقيقة على نحو جلى فى شأن اللجنتين الفرعيتين للجنة الاقتصاد والعمالة والتنمية ، وإحداها خاصة بالاستقرار الاقتصادى والثانية بالتنمية الاقتصادية ، والاثنتان مشكلتان من خبراء اقتصاديين مختارين لكفاياتهم الشخصية لابوصفهم ممثلين لحكومات الدول التى ينتمون إليها (٢).

ففى سنة ١٩٤٩ بحثت لجنة التنمية مشكلة تمويل تنمية الاقتصاديات المتخلفة عن طريق القروض الخارجية ، فنبهت فى تقريرها إلى ضرورة تجريد مثل هذه العمليات الاقتصادية والمالية من الأغراض والخطط السياسية ، وإلى الحاجة إلى حماية المصالح الوطنية من استغلال رأس المال الأجنبى ، ودعت فى ذات الوقت إلى منح الممول الأجنبى ضمانات كافية (٣) . ودرست لجنة الاستقرار مشكلة العمالة الشاملة وصلتها بالصعوبات الخاصة بمعادلة ميزان المدفوعات ، فانتقدت ما تلجأ إليه بعض الدول من التمييز فى منح القروض وفى السياسة التجارية ، وانتقدت كذلك السياسة العامة التى

---

(١) A. Loveday, « An Unfortunate Decision » International Organization, Vol. I, No. 2, June 1947, p. 285.

(٢) Economic and Social Council, Resolution 1 (III).

(٣) Economic and Social Council, Document E/CN. 1/65.

ينتهجها كل من البنك الدولى للتعمير والتنمية وصندوق النقد الدولى[١]. فلما عرض تقريرا هاتين اللجنتين الفرعيتين على لجنة الاقتصاد والعمالة والتنمية تعرضا لأشد أنواع النقد والتجريح وبخاصة من ممثلى الولايات المتحدة وانجلترا (هناك خبيران أمريكيان وانجليزيان فى اللجنتين الفرعيتين) وقد اقترحا حل اللجنتين الفرعيتين . وعارضت فى هذا دول أخرى منها الهند والاتحاد السوفييتى[٢] ، ولكن وافق المجلس على الرأى الأول فأصدر قراراً بالغاء هاتين اللجنتين[٣] .

اللجان الإقليمية

وإنشاء اللجان الإقليمية أهم ما تطورت إليه مناهج الأمم المتحدة فى تناول الشئون الاقتصادية ، إذ يعد نقطة تحول من المنهج الدولى إلى المنهج الإقليمى ، وهو فى ذات الوقت تغليب للمنهج الأخير على المنهج الوضوعى .

ويرجع أصل اللجان الإقليمية إلى اقتراح من لجنة الاقتصاد والعمالة (والتنمية) ، يقضى بإنشاء لجنة فرعية تسمى « اللجنة المؤقتة للتعمير الاقتصادى للمناطق التى دمرتها الحرب » ، مشكلة من الدول التى ألحقت بها الحرب الدمار والتخريب ، وكانت مهمتها قاصرة على تنظيم التعاون العالمى للعجيل بتعمير تلك المناطق . وقد انشعبت هذه اللجنة الفرعية إلى شعبتين اختصت إحداها بأوربا والثانية بآسيا والشرق الأقصى وبحثت كل منهما الحالة الاقتصادية لمنطقتها وانتهيا سوياً إلى اقتراح إنشاء لجنة إقليمية لكل من المنطقتين[٤] . وقد أقرت الجمعية العامة هذا الاقتراح ثم صدر قرار المجلس بتأسيسهما[٥] .

---

(١) Economic and Social Council, Document E/CN. 1/66.

(٢) Economic and Social Council, Document E/CN. 1/SR 81.

(٣) Economic and Social Council, Resolution 295 A. (XI).

(٤) Economic and Social Council, Report to the General Assembly 1946, p. 10.

(٥) Economic and Social Council, Resolution 36 (IV) and 37 (VI).

وقد كان إنشاء هاتين اللجنتين بداية التطور إلى تأكيد مبدأ الإقليمية الاقتصادية ، فلم يلبث أن أعقبه قرار المجلس القاضى بإنشاء لجنة أمريكا اللاتينية لمعالجة المشاكل الاقتصادية الناجمة عن الحرب [١] . على أن نقطة التحول الحاسم كانت الاقتراح المصرى الخاص بإنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط ، الذى قدم إلى الجمعية العامة فى دورتها الثانية سنة ١٩٤٧ فظفر بموافقة إجماعية وأصدرت توصياتها إلى المجلس بدراسته [٢] ، إذ جهد مندوب مصر فى اللجنة الثانية (الاقتصادية) لإقرار مبدأ معاونة الدول المتخلفة اقتصادياً ، ولو لم يكن قد أصابها تدمير جسيم بسبب الحرب .

وقد أصدرت الجمعية توصيتها معترفة بأهمية تنمية النشاط الاقتصادى لمثل تلك الدول فكان هذا إقراراً بأن الحاجة إلى اللجان الاقتصادية الإقليمية منبعثة لا عن تدميرات الحرب ومشاكلها وحدها ، بل وعن حالة التأخر والركود الاقتصادى كذلك . واستجابة لهذه التوصية شكل المجلس لجنة خاصة لبحث الاقتراح درست الحالة الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط ، وقدمت تقريراً أوصت فيه بتأسيس اللجنة المقترحة ، ولكن التطورات العسكرية والسياسية فى فلسطين ، ثم إنشاء دولة إسرائيل وطموحها إلى عضوية اللجنة المقترحة ، حدا بالدول العربية إلى تأجيل إنشائها عدة مرات كان آخرها خلال اجتماع المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى شهر سبتمبر سنة ١٩٥١ .

ووظيفة اللجان الإقليمية تشمل — بمقتضى قرارات تأسيسها — إعداد تقارير وبحوث وتنظيم تدابير واتفاقات ووضع خطط ومشروعات ، تقدم جميعها فى صيغة توصيات إلى الحكومات الأعضاء فى كل من تلك اللجان وإلى الوكالات المتخصصة التى لها نشاط فى الاقليم . ولهذه الحكومات أن تقبل أو ترفض تلك التوصيات ، وليس للجنة أن تتخذ أى تصرف يتعلق بدولة ما بغير موافقة حكومة هذه الدولة .

---

(١) Economic and Social Council, Resolution 106 (VI).

(٢) General Assembly Resolution, 120 (II).

وإنه وإن كان لتوصيات اللجنة هذا الوصف الاستشارى فان تجارب بضعة سنين فى لجان إقليمية ثلاثة هى تلك الخاصة بأوربا وبآسيا والشرق الأقصى وبأمريكا اللاتينية قد أثبتت أهمية أعمال تلك اللجان وعززت شأنها تعزيزاً رفعها إلى الذروة بين هيئات الأمم المتحدة التى تؤدى دوراً إيجابياً فعالا لتنشيط التعاون الدولى ، فاستطاعت لجنة أوربا مثلا الصمود فى ثبات واستقرار بين هيئتين متنازعتين تحاول كل منها أداء الوظيفة ذاتها التى أنشئت اللجنة للقيام بها ، وهما « هيئة التعاون الاقتصادى الأوربى » (للدول المنتفعة بمشروع مارشال) « ومجلس التعاون الاقتصادي للاتحاد السوفيتى والديمقراطيات الشعبية » (للدول المنضمة إلى مشروع مولوتوف) .

ذلك أن اللجنة بجمعها فى عضويتها بين أعضاء تلك الكتلتين المتعارضتين مذهبياً وسياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، وبحلها — بوجه خاص — مشاكل عدة فى شئون التبادل التجارى بينهما ونظم تسوية المدفوعات فى العمليات المتعددة الأطراف ، وبضمان معاونتهما لجهودها فى تنظيم وتنفيذ خطط مشتركة لرصد المواد الأولية ولتوزيع الآلات الإنتاجية ، قد أثبتت على نحو عملى واقعى إمكان حياة النظامين الرأسمالى والاشتراكى فى عالم واحد ، وتعاونهما التبادلى لخير الإنسانية ورفاهيتها (١) .

والطابع الإقليمى لمثل تلك اللجان يتضح فى النطاق الجغرافى لنشاطها ، وليس بالضرورة فى عضويتها . ففى حالة لجنة أوربا لا تتطابق العضوية مع النطاق الجغرافى فيما يختص بالولايات المتحدة الأمريكية ، إذ أنها عضو باللجنة — على أساس الروابط الاقتصادية والمالية الوثيقة التى تربط بينها وبين أوربا — ولكن نشاط اللجنة لا يشمل إقليم تلك الدولة . ويصدق ذلك أيضاً على الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا وهولندا فيما يختص بلجنة آسيا والشرق الأقصى وبلجنة أمريكا اللاتينية ، فإن كلا منها عضو بهما ولكن نشاط اللجنتين يقتصر ، فيما يتعلق بتلك الدول ، على الأقاليم

---

(١) أنظر الكتاب السنوى للجنة :

United Nations, Economic Commission of Europe : A Survey of Economic Situation and Prospects of Europe.

التابعة أو الخاضعة لها فى الشرق الأقصى أو القارة الأمريكية ، ولا يمتد إلى إقليمها الحقيقى فى أوربا أو فى الولايات المتحدة .

أما فى مشروع لجنة الشرق الأوسط ، فإن العضوية والنطاق الجغرافى متطابقان ، إذ أنه لم تقرر عضوية اللجنة إلا للدول والأقاليم الواقعة فى المنطقة والتى تدخل فى النطاق الجغرافى لنشاطها . وبذلك كان تشكيل اللجنة المقترحة بدعة طيبة من حيث أن أى واحدة من الدول الكبرى لم تضم إليها ، سواء على أساس مسئوليتها عن الأقاليم غير المستقلة التابعة لها ، أو على أساس مصالحها الاقتصادية أو المالية فى المنطقة .

وينص مشروع قرار تأسيس اللجنة على أن عضويتها مفتوحة أمام مصر وسوريا ولبنان والعراق والعربية السعودية واليمن — وكلها أعضاء فى الجامعة العربية وفى الأمم المتحدة — وأفغانستان وإيران وتركيا والحبشة واليونان — وهى أعضاء فى الأمم المتحدة(١) . وقد أثيرت بعض الاعتراضات على إدراج تركيا واليونان فى نطاق اللجنة لأنهما حاضراً عضوان بلجنة أوربا مما يخلق حالة ازدواج عضوية ونطاق جغرافى فى ذات الوقت ، بما يستتبعه من تشتيت للجهود وضياع للنفقات بل وتصادم فى الخطط والمشروعات . ولكن اللجنة الخاصة أقرت عضوية هاتين الدولتين ، كما أن الاتجاه فيها كان إلى الترحيب بانضمام باكستان متى قدمت طلباً بذلك .

وعلى غرار اللجان الإقليمية الأخرى ، أبيح للأقاليم غير المستقلة فى شرق البحر المتوسط وفى شبه الجزيرة العربية وفى شمال شرق أفريقيا أن تطلب الانضمام إلى اللجنة كأعضاء مساعدين يشتركون فى أعمالها دون أن يتمتعوا بحق التصويت . ويكون هذا الطلب عن طريق الدول المسئولة عن العلاقات الخارجية لمثل تلك الأقاليم . ويسترعى النظر أن الدول العربية عارضت فى منح تلك الأقاليم الحق فى طلب الانضمام إلى اللجنة خشية أن يتسرب إليها عن طريقها نفوذ الدول الاستعمارية المسئولة عن العلاقات الخارجية لتلك الأقاليم . ولو أن اللجنة الخاصة أقرت هذا الموقف ، لأدى ذلك إلى تفويت كسب واضح هو إخراج تلك الأقاليم من عزلتها

(١) Economic and Social Council, Report of the Ad Hoc Committee for the Middle East.

المفروضة عليها ونفعها بالتنمية الاقتصادية التى تخططها اللجنة وتقويتها بالاتصالات التى تهيؤها ، وهى كلها أسباب تفتح أمامها باب التحرر القومى والتقدم الاجتماعى .

وإلى جانب الأعضاء والأعضاء المساعدين يحق للجنة أن تضم إليها أعضاء استشاريين ، وهى الدول المستقلة الواقعة فى النطاق الجغرافى للجنة والتى ليست عضواً فى الأمم المتحدة ، مثل الأردن .

ومن أسف أن تطورات الأحداث فى الشرق الأوسط قد أدت إلى وقف تأسيس هـذه اللجنة المقترحة ، فقد كانت حرية بأن تسهم مساهمة إيجابية فعالة فى تنمية اقتصاديات الشرق الأوسط ، كما أنها بالوصف الاقليمى الذى يخلعه مشروعها على الجامعة العربية ، كانت جديرة بتوثيق علاقتها بالأمم المتحـدة وبتمهيد الطريق أمام الجامعـة لتقوم بدور أوسع نطاقاً وأعظم خطراً ، بالاضافة إلى أنه ليس ثمت شك فى أن مثل هذه الهيئة المتفرعة عن الأمم المتحدة تكون أبعد من أن تستخدم وسيلة لتحقيق أطماع سياسية أو أداة لفرض سيطرة اقتصادية ، وهما شران قل أن تتجرد منهما معونة اقتصادية تبذلها دولة منفردة .

تعديل لجان المجلس ونظامه

شكل المجلس فى سنة ١٩٥٠ لجنة من ممثلى الولايات المتحدة وانجلترا والاتحاد السوفيتى والصين وفرنسا والهند واستراليا والبرازيل ، وعهد إليها اعادة النظر فى كيان المجلس والتنسيق بين وجوه نشاطه (٢) . وقد قدمت اللجنة تقريرها وأصدر المجلس فى ١٨ و ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥١ قرارين بمقتضاها (٣) :

أولا — تلغى لجنة الاقتصـاد والعمالة والتنمية ، ويعهد بوظائفها إلى المجلس ولجانه الاقليمية أو إلى هيئات خاصة .

---

(١) أنظر ص ١٥٩ .

(٢) Bulletin des Nations Unies, Vol. X, No. 9, Ier May 1951, p. 457.

(٣) Contre d'Information de l'Office Européen des Nations Unies, Communiqués de Presse Nos. ECOSOC/507 & 510.

ثانياً — تبقى لجنة حقوق الانسان ولجنة المخدرات بوضعهما الحاضر ويعاد النظر فيهما بعد عام ١٩٥٤ .

ثالثاً — تعقد لجنة المالية ، ولجنة السكان ، ولجنة مركز المرأة ، ولجنة الاجتماع ، مرة كل عامين ما لم يقرر المجلس غير ذلك لظروف خاصة .

رابعاً — تلغى بعد سنة ١٩٥١ ، اللجان الفرعية الخاصة بالعينات الاحصائية ، وبمقاومة تدابير التمييز ، وبحماية الأقليات ، على أن تحال وظائفها إلى المجلس ، أو لجنة حقوق الانسان ، أو الأمين العام ، حسب الأحوال . وتبقى لجنة حرية الأنباء والصحافة إلى أن تنتهى من وضع قواعد الشرف الخاصة بالصحفيين .

خامساً — يعقد المجلس دورتين عاديتين كل عام ، يهتم فى الأولى منهما بوجه خاص بالمسائل الإقتصادية ، وفى الثانية بالمسائل الاجتماعية وبمسائل التنسيق .

المبحث الثانى

وظائف المجلس وسلطاته

وظائفه

المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو أداة الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى يقررها الميثاق ، وقد عينت له وظائف تدور كلها حول هذه الأهداف ، وتيسير بلوغها بالوسائل الدولية التى تستطيعها الأمم المتحدة ، وهى :

أولا — بحث المسائل الفنية :

تنص المادة الثانية والستون فى فقرتها الأولى على أن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد

والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير » .

ولا يقوم المجلس ذاته باعداد تلك الدراسات ، إنما تتولاها عنه ، بنـــاء على توجيهه ، لجانه الفنية والأقسام المختصة فى الأمانة ، وقد قامت بوضع كثير من الأبحاث[١] . وللمجلس كذلك أن يوجه هيئات أخرى غير تابعة للأمم المتحدة إلى إعداد ما يشير به من أبحاث ، وقد نما حديثاً هذا الاتجاه فى المجلس ، فأخذ يلجأ إلى خبراء متخصصين ليسوا على صلة بالأمم المتحدة ليقوموا عنه بأبحـاث هامة . مثال ذلك دعوة المجلس الأمين العام إلى تعيين لجنة من الخبراء لدراسة مشكلة العمالة والتـدابير القومية والدولية الـكفيلة بتوفيرها[٢] ، وقد وضع هؤلاء الخـبراء تقريرهم[٣] ، فلما عرض على المجلس أوصى بدراسته والتوسع فى نشره[٤] .

وقد يجرى المجلس الدراسات المرغوبة عن طريق مؤتمرات دولية ينظمها ، وفقاً لنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية والستين . من ذلك مؤتمر الصحة الدولى سنة ١٩٤٦ ، ومؤتمر التجارة والعمالة سنة ١٩٤٧ ، ومؤتمر حرية الأنباء سنة ١٩٤٨ ، والمؤتمر البحرى سـنة ١٩٤٨ ، ومؤتمر صيانة الموارد واستثمارها سنة ١٩٤٩ . وأحدث مثال ولعـله أهمها جميعاً مؤتمر المعونة الفنية الذى انعقد بمقر الأمم المتحدة فى ليك سكسس فى يونيه سنة ١٩٥٠ ، ودعيت إليه جميع أعضاء الأمم المتحدة وجميع الدول الأعضاء فى الوكالات المتخصصة ، وفيه أعلنت كل دولة مقدار ما تستطيع المساهمة به فى نفقات تنفيذ برنامج الأمم المتحدة للمعونة الفنية للدول

---

(١) من أهم تلك الأبحاث التقرير السنوى عن حالة الاقتصاد العالمى :
World Economic Report.

(٢) Economic and Social Council, Resolution 221 E (IX).

(٣) United Nations, National and International Measures for Full Employment (New York, 1949).

(٤) Economic and Social Council, Resolution 267 B (X).

المتخلفة اقتصادياً (١) ، وقد بلغت أكثر من عشرين مليوناً من الدولارات (٢) .

ثانياً — إعداد مشروعات اتفاقات دولية :

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، « أن يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة فى مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه » . ويزاول المجلس اختصاصه هذا بتوجيه هيئاته الفنية إلى إعداد مشروعات اتفاقات دولية فى مسائل على جانب كبير من الخطورة ، تقفز بالتعاون الدولى خطوات واسعة إلى الأمام .

ولعل أهم ما حققه المجلس فى هذا النطاق إعداده « الإعلان العالمى لحقوق الإنسان » الذى وافقت عليه الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٨ (٣) ، كخطوة أولى تعقبها ثانية هى اتفاقية حقوق الانسان ، وتستكمل بثالثة هى تدابير تنفيذ هذه الاتفاقية . « وقد قصد من القواعد التى تدرج فى الإعلان أن تعبر تعبيراً دولياً عن المثل الأعلى لحقوق الإنسان كما تتمثله جماعة الدول فى ظل ميثاق هيئة الأمم المتحدة ، فهو من هذه الناحية لا يعدو أن يكون إعراباً عن الإتجاهات المثالية التى يخلق بالدول أن تترسمها ، ولا ينطوى على أى معنى من معانى الإلزام القانونى وإن لم يخل من قيمة خلقية دولية . أما العهد فقد أريد به أن يكون أكثر انضباطاً وأوضح حدوداً فى تعيين الحقوق التى يكفل التمتع بها للانسان . ومن ثم قصد به أن يكون وثيقة تقيد الدول تقييداً قانونياً باحترامها وبديهى أن يستتبع وضع أحكام العهد إفراد قسم خاص بالوسائل التى تكفل من الناحية العملية احترام الحقوق التى

---

(١) United Nations, An Expanded Cooperative Program of Technical Assistance for Economic Development (Lake Success 1949).

(٢) Economic and Social Council, Report to the General Assembly 1949—1950, p. 21.

(٣) General Assembly, Resolution 216 (III).

أنظر الترجمة العربية فى المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس ١٩٥٠ ، ص ١٣٦ .

يقرها »[١] . وقد انتهت لجنة حقوق الانسان من وضع مشروع الاتفاقية والتدابير التنفيذية [٢] ، ويبحثها المجلس فى دورته خلال سبتمبر سنة ١٩٥١ ، توطئة لعرضها على الجمعية العامة .

وكذلك وفق المجلس إلى إعداد الاتفاقية الخاصة بمنع جريمة إبادة الجماعات والعقاب عليها » ، وأقرتها الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٨ [٣] .

ثالثاً — تقديم خدمات :

للمجلس ، وفقاً لنص المادة السادسة والستين ، « أن يقوم بعد موافقة الجمعية العامة بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك » . ومثال ذلك ما قد تطلبه بعض الدول الأعضاء من الاستعانة بخبراء من الأمم المتحدة لدراسة حالة أو وضع معين وتقديم مشورتهم عنه . ويعد برنامج الأمم المتحـدة للمعونة الفنية للدول المتخلفة اقتصـادياً تنظيما لهـذا الاختصاص وتوسيعاً لنطاقه كما أنه يخلع عليه وصف الاستمرار والعموم . وقد لقى هـذا البرنامج ترحيباً وإقبالا من أكثر الدول ، وبخاصة ذات الاقتصاديات المتخلفة ،

---

(١) الدكتور حلمى بهجت بك والدكتور حسن بغدادى بك ، لجنة الشئون الاجتماعية والانسانية بهيئة الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس ١٩٥٠ ، ص ٤٣ .

(٢) الدكتور محمود عزمى ، مندوب مصر فى لجنة حقوق الانسان ، تقرير غير منشور عن إعداد اتفاقية حقوق الانسان .

أنظر أيضاً : Commission on Human Rights, Report on the Draft International Covenant on Human Rights, Document E/2075, 1951.

(٣) General Assembly, Resolution 260 (III).

أنظر أيضاً : الدكتور وحيد فـكرى رأفت بك ، أعمال اللجنة القانونية للجمعية العامة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ ص ٥٢ .

Josef L. Kunz, The United Nations Convention on Genocide. American Journal, October 1949, p. 738.

فنشطت إلى الانتفـاع به والاعتماد عليه فيما يعوزها من نواحى الخـبرة الفنية المتخصصة (١) .

رابعاً — معاونة فروع الأمم المتحدة :

يقضى الميثاق بتعاون المجلس مع مجلس الأمن ومجلس الوصاية ، فى تناول الشئون الاقتصادية والاجتماعية .

فالمادة الخامسة والستون تنص على أن « للمجلس أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب إليه ذلك » . ويفسر بعض الباحثين هذا النص بأنه « يلزم المجلس الاقتصادى بأنه يعاون مجلس الأمن متى طلب إليه ذلك وهذا الإلزام يشمل بوضوح الإمداد بالمعلومات وغيرها من أنواع المعاونة ، غير أنها يجب أن تكون متفقة مع وظائف المجلس وسلطاته وفقاً للميثاق »(٢) .

ويبدو أن هـذا التفسير يخفق فى التفريق بين الإلزام المفروض على المجلس بمعاونة مجلس الأمن إذا طلب منه ذلك ، وبين الخيار المخول له فى إمداده بالمعلومات . فالظاهر أن واضعى الميثاق لم يحملوا المجلس الاقتصادى التزاماً عاماً بإمداد مجلس الأمن بما يطلب من بيانات خشية أن يكون ثمت تناقض ، وقتاً ما ، بين مقتضيات الأمن الدولى وبين مطالب التعاون الاقتصادى ، بحيث لا يبرر ما قد ينجم من ضرر عن إذاعة معلومات معينة مثل إضعاف الثقة الاقتصادية فى دولة أو دول بذاتها وتقويض مكانتها فى سوق الائتمان العالمى .

وتنص المادة الحادية والتسعون على أن « يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسباً ، بالمجلس الاقتصادى وبالوكالات المتخصصة فيما يختص به كل منها من شئون » . وهنا ينصب الالتزام أساساً على مجلس الوصاية للاستعانة بالمجلس الاقتصادى ، وليس

---

(١) Technical Assistance Board, Third Report to the Technical Assistance Committee, Document E/2054 Add. 1 Rev., 1951.

(٢) Goodrich & Hambro, p. 382.

العكس كما هو الحال فى صدد مجلس الأمن . وقد شكل المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية لجنة مشتركة نظمت طرق التعاون بين المجلسين[١] ، ومن المسائل الهامة التى تعاونا فيها دراسة موضوع سكان البلاد الموضوعة تحت الوصاية وقائمة الأسئلة المنصوص عليها فى المادة الثامنة والثمانين من الميثاق[٢] .

سلطاته

يؤسس الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فرعاً رئيسياً من فروع الأمم المتحدة ، كما رأينا من قبل ، ويجعل منه الجهاز المركزى الذى يتولى شئون التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية . ولكن الميثاق ، على الرغم من هذا ، لم يخول المجلس الاختصاص الأصيل أو النهائى بتلك الشئون ، بل خوله الجمعية العامة ذاتها وعهد إلى المجلس ممارسته نائباً عنها وخاضعاً لتوجيهاتها . فالمادة الستون تقرر أن « مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة وعلى عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشرافها ، ويكون للمجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر » . وتقضى المادة السادسة والستون بأن يقوم المجلس « بتنفيذ توصيات الجمعية العامة فيما يتعلق بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه » ، و « بالوظائف التى قد تعهد بها إليه الجمعية العامة » .

وسلطة المجلس قاصرة على تقديم توصيات سواء للدول الأعضاء أو للوكالات المتخصصة ، فليس لقراراته أية قوة إلزامية تخضع لها أعضاء الأمم المتحدة . وهنا يتبين الفارق الكبير بين هذا المجلس وبين مجلس الأمن . ففيما يختص بهذا الأخير تنص المادة الخامسة والعشرون على أن « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » ، وليس لهذا الحكم مثيل فى الأحكام الخاصة

---

(١) Economic and Social Council, Resolution 216 (VIII).

(٢) Economic and Social Council, Report to the General Assembly 1948—1949, p. 82.

بالمجلس الاقتصادى . حقاً إن المادة السادسة والخمسين تنص على أن « يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة ... » ولكنها لا تفرض على الأعضاء صراحة أو اقتضاء قبول قرارات المجلس أو تنفيذها ، وإنما تلزمهم فى قول بعض الشراح « بالامتناع عن عرقلة أعمال الهيئة وبالتعاون معها بنية حسنة لبلوغ الأهداف المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين . وأعضاء الهيئة ملزمون كذلك ، فى حالة إعداد الأمم المتحدة مشروعات اتفاقات ، بأن يتصرفوا فيها وفقاً لأوضاعهم الدستورية ، وإذا صادقوا عليها كانوا ملزمين بوضع ما يلزم من تشريعات وتدابير أخرى لوضعها موضع التنفيذ »[1].

وقد أثيرت مسألة سلطة إصدار توصيات إلى عضو أو أعضاء معينين فى نزاعين نوقشا فى المجلس . ففى النزاع الأول بين يوغوسلافيا والولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٦ بخصوص السفن المملوكة للدولة الأولى التى وضعت الحكومة الثانية يدها عليها فى نهر الدانوب بعد هزيمة الجيش النازى الذى كان قد صادر تلك السفن ، قرر المجلس اختصاصه ببحث النزاع وبإصدار توصيات فيه ، وذكر الرئيس أن « للمجلس سلطة إصدار توصيات للأعضاء بمقتضى نص المادة الثانية والستين . وإذ أن المسألة موضع البحث تنصب على شئون اقتصادية دولية ، وأن ملكية السفن ليست متنازعاً فيها ، فإن للمجلس أن يصدر التوصيات المناسبة فى هذا الموضوع »[2] ، ومما يذكر أن الولايات المتحدة لم تعارض فى هذا التفسير بل « رحبت ببحث المسألة وبتعليقات وتوصيات المجلس » . وقد أثيرت هذه المسألة ثانياً فى سنة ١٩٤٨ فى سياق بحث المجلس اختصاصه بفحص النزاع بين تلك الدولتين عينهما على الذهب الذى أودعته يوغوسلافيا لدى حكومة الولايات المتحدة أثناء الحرب وطالبت برده بعدها . وفى هذا النزاع اتخذت الولايات المتحدة موقفاً فحواه أن المجلس غير مختص ببحث المنازعات بين الأعضاء أو بإصدار توصيات إلى عضو

(١) Goodrich & Hombro, p. 324.

(٢) Economic and Social Council, Official Records, Ist. Year, 2nd. Session, p. 70.

أو أعضاء معينين ، واستندت يوغوسلافيا إلى أن النص الذى يخول المجلس سلطة إصدار توصيات عام لا يرد عليه أى قيد ، وأن النزاع بطبيعته الاقتصادية ووصفه الدولى يقع فى اختصاص المجلس . واتخذت الدول الأعضاء من هذا النزاع فرصة للتنافس السياسى فانضمت إلى الولايات المتحدة دول غربى أوربا وأيدت دول شرقى أوربا موقف يوغوسلافيا (١) . وقد أفتت الإدارة القانونية للأمم المتحدة بأن « للمجلس سلطة أن يقرر ما إذا كانت مسألة بالذات تقع أو لا تقع فى اختصاصه ، وله أن يتناول أى نزاع بين عضوين أو أكثر إذا كان هذا النزاع ذا طبيعة اقتصادية » (٢) . ولكن المجلس قرر أن المسألة لا تدخل فى اختصاصه(٣). وقد لاحظ بعض الشراح أنه « بينما كان كثير من الأعضاء يعتقدون أن المجلس ليس مختصاً بنظر المسألة ، فإنهم كانوا غير راغبين فى اتخاذ قاعدة عامة أو مبدأ يقيد المجلس مستقبلا »(٤) .

وإنه وإن يكن ما يصدره المجلس من توصيات ليس بذى قوة إلزامية ، فإنه لم يكف مع ذلك عن تعقب مسالك الدول الأعضاء إزاءها لتعرف مدى عملهم بها ، مستنداً فى هذا إلى نص المادة الرابعة والستين التى تخوله الحق فى الحصول « على تقارير عن الخطوات التى اتخذت لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه » . وتؤيد الجمعية العامة موقفه هذا وتعزز سلطته فى اتخاذه . ففى سنة ١٩٤٧ أصدرت قراراً تدعو فيه الدول الأعضاء إلى تنفيذ توصياتها فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، كما تدعو الأمين العام إلى التقرير لدى

---

(١) Economic and Social Council, Document E/SR. 142 (February 16, 1948).

(٢) Economic and Social Council, Document E/AC. 6/25.

(٣) Economic and Social Council, Resolution 111 (VI).

(٤) Yuen-Li Liang, Competence of the Economic and Social Council in the Consideration of Disputes. American Journal, July 1948, p. 666.

المجلس عن تنفيذ الأعضاء لتوصياته على أن يقرر المجلس بدوره إلى الجمعية [١] . وفى سنة ١٩٤٩ أصدر المجلس قراراً يدعو فيه الأمين العام إلى أن يرسل لحكومات الدول الأعضاء قائمة بتوصيات الجمعية والمجلس فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ويطلب فيه من الدول الأعضاء موافاة الأمين العام بالبيانات الخاصة بتنفيذ تلك التوصيات ليبلغها إلى جميع الدول الأعضاء ، ويعرضها على المجلس مصحوبة ببيان عن مدى عدم تنفيذ حكومات الدول الأعضاء لهذه التوصيات [٢] .

وقد كانت استجابة الدول الأعضاء لتلك التوصيات ضعيفة وفى حدود ضيقة [٣] ، ولهذا شكل المجلس لجنة خاصة لبحث الموضوع فى جملته ، وقدمت تقريراً أصدر على أساسه قراراً ينظم أوضاع تقرير الدول الأعضاء عن تنفيذ توصيات المجلس ، والإجراءات التى تتبع فى تقديمها إلى الأمين العام ، والتقرير عنها إلى المجلس والجمعية [٤] .

ومن التوصيات التى أصدرها المجلس على هذا الأساس تلك الخاصة باتخاذ تدابير اقتصادية ترمى إلى تحقيق العمالة الكاملة ، وقد تلقى الأمين العام ردود دول كثيرة مبينة الخطوات التى خطتها فى هذا السبيل ، فقام بتجميعها وتحليلها والتقرير عنها إلى المجلس وإلى الجمعية العامة [٥] .

وسلطة المجلس ، شأنها فى ذلك شأن سلطات سائر فروع الأمم المتحدة — باستثناء مجلس الأمن فى صدد تدابير القمع — مقيدة بمبدأ عدم التعرض للشئون الداخلية للدول . ولقد رأينا من قبل ، أنه كان يراد أصلا بهذا القيد أن يقصر على تدابير حفظ الأمن العالمى ، ولكن نطاق تطبيقه قد وسع فى مؤتمر سان فرنسسكو ليشمل وجوه نشاط الأمم المتحدة الأخرى ، كى يحال بينها وبين التأثير على النظم

---

(١) General Assembly, Resolution 119 (II).

(٢) Economic and Social Council, Resolution 210 (VIII).

(٣) Economic and Social Council, Report to the General Assembly 1948—1949, p. 78.

(٤) Economic and Social Council, Resolution 283 (X).

(٥) Economic and Social Council, Resolution 104 (VI). و Implementation of Full Employment Policies, Report No. 1, 1950.

الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء . وليس ثمت شك فى أنه كلما يتطور المجلس إلى أداة توجيه وتخطيط للاتجاهات الرئيسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية ، كلما يدنو إلى الارتطام بعقبة الشئون الداخلية للدول ، وحينئذ يكون على هذه أن تختار بين سياسة منسقة تحقق التعاون والرخاء والسلام ، وبين سياسات متنافرة متعارضة تجر وراءها التنافس والأزمات والحروب .

المبحث الثالث

الوكالات المتخصصة

طبيعتها

الوكالات المتخصصة ، على ما تقرر المادة السابعة والخمسون « تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات وتضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون » . فهى إذن هيئات حكومية ، عضويتها مقصورة على الدول — بأوسع مدلول لهذه الكلمة — ونطاقها الجغرافى دولى يشغل رقعة فسيحة من العالم ، واختصاصها موضوعى يتناول جانباً من جوانب النشاط الانسانى غير السياسى .

ولقد كانت هناك هيئات عدة لها هذا الطابع عند وضع ميثاق الأمم المتحدة ، منها مكتب العمل الدولى ، واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية ، والمكتب الدولى للصحة العامة ، والمعهد الدولى للزراعة . كما أن الميثاق قد استهدف إيجاد هيئات أخرى من هذا القبيل ، فتنص المادة التاسعة والخمسون ، على أن « تدعو الهيئة عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين » . وقد أنشئت إعمالا لهذا النص وبالإضافة إلى الوكالات المتقدمة التى كانت قائمة من قبل ، الهيئة الصحية العالمية ، وهيئة اللاجئين الدولية ، والهيئة الاستشارية الحكومية البحرية ، وهيئة الأرصاد العالمية .

وإنشاء الوكالات المتخصصة كلما بدت حاجة إلى تنظيم التعاون الدولى فى ميدان بعينه ، شاملة فى نطاقها الجغرافى شطراً كبيراً من العالم ، تدعيم للمنهج الموضوعى فى تناول المشاكل الدولية ذات الصفة غير السياسية . فإن كل واحدة من هذه الوكالات تركز جهودها فى فرع دون غيره من فروع التعاون الدولى ، وتبذل نشاطها لتنميته وتنظيمه من جميع جوانبه ، كما أنها بطبيعة اختصاصاتها الفنية أدنى إلى أن تكون بمنأى عن المؤثرات السياسية ، فى حدود الطاعة فى تناول المسائل الدولية .

والميثاق فى إقراره هذا التنظيم الدولى يحتذى فى الواقع مبدأ اللامركزية فى العلاقات الدولية ، فتلك الوكالات تتمتع باستقلال وفير فى علاج موضوعات اختصاصها ، غير خاضعة فى اتجاهاتها الفنية أو فى وسائلها العملية لإملاء أو توجيه من المجلس ، إذ أن اختصاصه فى هذا الشأن ينحصر فى التنسيق بين وجوه نشاطها . وفى هذا يقول أحد الكتاب « من الأساسى توكيد أن الميثاق قد قصد بوضوح أن يركز فى الوكالات المتخصصه المسئولية عن فروعها المنوعة ، وأن يحول دون أى انتقاص منها »[1] .

وهذه اللامركزية أقدر استجابة للحاجات الدوليه ومقتضياتها ، من نظام يقوم على تركيز السلطة فى هيئة موحدة ذات اختصاص شامل ، فالتعاون الدولى فى الشئون غير السياسية يتطلب أدوات دولية معقدة التركيب ومناهج وإجراءات تجمع بين المرونة واليسر وبين الدقة والتفصيل ، وما من شك فى أن مثل تلك الأدوات تكون أقرب إلى التحقيق وأدنى إلى النجاح ، إذا صيغت وشكلت على نحو متخصص لمواجهة مشكلة أو مشاكل ذات طبيعة واحدة ، تستجيب لوسائلها وتخضع لمناهجها . ثم إن تخصيص مثل تلك الأدوات الدولية يحصر نطاق مسئوليتها — إلى حد بعيد — فى حقول فنية أقرب إلى التحديد ، ويخضعها لقيود تمليها طبيعة وظيفتها ، فتكون الحكومات الأعضاء ، وهى الحريصة بحدة على جوهر وظواهر سيادتها القومية ،

---

(١) Herman Finer, The United Nations Economic and Social Council (Boston 1946), p 62.

أكثر استعداداً لتقبل ما يتضمنه الاشتراك فى تلك الوكالات من التزامات وما يقتضيه من مسالك وتصرفات .

على أن تلك اللامركزية تقتضى من جانب آخر تنظيماً محكماً لأوضاع ولاجراءات تنسيق نشاط الوحدات المختلفة ، حتى تتلافى ازدواج الجهود وتبديد النفقات وترك وجوه نقص فى التعاون الدولى لا تشبعه هيئة من الهيئات القائمة . وهذا التنسيق هو فى الحق وظيفة أساسية يعهد بها الميثاق إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ويضع لتحقيقها نظام الوصل بين الوكالات المتخصصة وبين الأمم المتحدة .

صلتها بالأمم المتحدة

يقوم تنظيم وصل الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة على أساس اتفاقات يضعها المجلس الاقتصادى والاجتماعى مع تلك الوكالات ويحدد فيها ، على ما تقرر المادة الثالثة والستون « الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة . وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها » . وقد شكل المجلس « لجنة للمفاوضة مع الوكالات المتخصصة » (١) ، كانت تقوم بوضع مشروعات تلك الاتفاقات ، وتعرضها على المجلس وهو يحيلها إلى الجمعية العامة موصياً بإقرارها . وقد أقرت الجمعية فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ الاتفاقات التى وضعت مع كل من هيئة العمل الدولى ، وهيئة الأغذية والزراعة ، وهيئة التربية والعلم والثقافة ، وهيئة الطيران المدنى الدولى(٢) . وفى نوفمبر سنة ١٩٤٧ أقرت اتفاقات مع هيئة الصحة العالمية ، واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية ، والبنك الدولى للتعمير والتنمية ، وصندوق النقد الدولى(٣) . وفى نوفمبر سنة ١٩٤٨ أقرت الاتفاقيتين الخاصتين بالهيئة الاستشارية الحكومية البحرية ، وبهيئة اللاجئين الدولية(٤). وهناك هيئتان لم يستكملا بعد مقومات كيانهما القانونى ، وبالتالى لم تعقد

---

(١) Economic and Social Council, Report to the General Assembly, 1946, p. 42.

(٢) General Assembly, Resolution 50 (I).

(٣) General Assembly, Resolution 124 (II).

(٤) General Assembly, Resolutions 204 (III) & 205 (III).

معهما اتفاقات للوصل بينهما وبين الأمم المتحدة وهما هيئة الأرصاد العالمية ، وهيئة التجارة الدولية .

وقد وضعت الاتفاقات الواصلة بين الأمم المتحدة وبين الوكالات المتخصصة على نمط موحد ، إلا فيما يختص بالبنك الدولى للانشاء والتعمير ، وبصندوق النقد الدولى فقد ضم الاتفاقان المعقودان معهما أحكاماً مغايرة مراعاة لوضعهما الخاص . ومن ترتيبات ذلك النمط الموحد أن يكون لممثلى كل من الطرفين الحق فى حضور اجتماعات الطرف الآخر دون الحق فى التصويت ، وفى اقتراح الموضوعات للادراج فى جدول الأعمال ، وفى تلقى الوثائق والبيانات . وتنظم الاتفاقات وسائل تمويل الخدمات المشتركة وتنسيق البرامج ووجوه النشاط . وعلى الوكالات المتخصصة التزامات من جانب واحد بمعاونة مجلس الأمن ومجلس الوصاية ، وبعرض تقريرات عن وجوه نشاطها وعن تصرفاتها فى التوصيات الموجهة إليها من الجمعية العامة أو المجلس ، وبتقديم ميزانياتها الإدارية للجمعية العامة للنظر فيها وإبداء توصياتها (١) .

وقد استثنى البنك وصندوق النقد من جوهر هذه الالتزامات ، فهما غير ملزمين بأن يعرضا ميزانياتهما الإدارية على الجمعية ، كما أنه لا يجوز للجمعية أن تصدر توصية رسمية إلى أىّ من المؤسستين دون استشارة سابقة ، وليس عليهما أن يقررا للجمعية عن تصرفاتهما فى صدد مثل تلك التوصيات . وليس للجمعية فيما يتعلق بالبنك خاصة ، أن تصــدر أية توصيات تتعلق بقروضه أو بالشروط والأوضاع التى ينتهجها فى عملية منح القروض . وقد أثارت هاتان الاتفاقيتان اعتراضات من عدة دول على أساس أنهما يتعارضان مع نصوص الميثاق ، كما أن الإدارة القانونية بالأمم المتحدة حينما استشيرت فى الموضوع أفتت بأن من واجبات المجلس أن يصدر « توصيات لتنسيق سياسات الوكالات المختصة ووجوه نشاطها ولذلك فليس له أن يتنازل عن حقه هذا فى اتفاق يعقده مع وكالة متخصصة » (٢) .

---

(١) Economic and Social Council, Report to the General Assembly, 1946, p. 44.

(٢) Document E/C. 1/33.

تنسيق نشاطها

وطبيعى أن يواجه مثل هذا الجهاز المركب — المكوّن من أداة مركزية رئيسية ترتبط بها أدوات ، وإن تكن فرعية فإنها ذات كيان قائم بذاته — مشكلة عويصة يتوقف على حلها أداء هـذا النظام للوظائف المنوطة به ، أداء منتجاً فعالاً . تلك هى مشكلة التنسيق بين نشاط تلك الأداة المركزية الموجّهة وتلك الأدوات الفرعية ، وبين نشاط هذه الأدوات فيما بينها . وقد توقع واضعو الميثاق هذه الصعوبة ، فأوردوا من الأحكام ما أرادوا به علاجها . فالمادة الثامنة والخمسون تقضى بأن « تقدم الهيئة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » ، والمادة الثالثة والستون تخول المجلس « أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .

المجلس إذن هو أداة التنسيق هذه بحكم وضعه المركزى كهيئة رئيسية من هيئات الأمم المتحدة ، ووسيلته إلى هذا هو التوصيات يقدمها إلى الوكالات المتخصصة ، أو إلى أعضاء الأمم المتحدة ، كما يقدمها إلى الجمعية العامة لتتولى هى الإيصاء بها . وما يملكه المجلس أو الجمعية فى هذا الصدد إنما هو من قبيل التوصية غير الملزمة ، ومن ثم فإن المسئولية الأولى تقع على عاتق الدول الأعضاء ذاتها ، فإن كلا منها إذا حرص على انتهاج سياسة موحدة واتخاذ قرارات متناسقة متوائمة سواء فى المجلس الإقتصادى أو فى الوكالات المتخصصة أو فى سائر اللجان ، لكان هذا خير سبيل لوضع سياسة عامة منسقة تنسجم فى خطوطها الرئيسية السياسات الفردية لكل من تلك الهيئات .

وللمجلس الإقتصادى دوره الخاص فى هـذا الميدان إذ أنه باشرافه على عمل اللجان الموضوعية الإقليمية وتوجيهها ، وبالروابط الوثيقة التى تصل الوكالات المتخصصة به ، يستطيع أن يكفل قدراً كبيراً من التنسيق لا فى السياسات والخطط وحدها ، بل وفى الكيان التنظيمى لتلك الهيئات كذلك . وقد أنشأ المجلس « اللجنة الإدارية للتنسيق » ، مشكلة من الأمين العام للأمم المتحدة ومن سائر مديرى الوكالات المتخصصة ، وعهد إليها القيام على تنسيق نشاط تلك الوكالات مع

الأمم المتحدة ، من حيث برامج نشاطها وأوضاعها المالية ونظمها الإدارية وما إلى ذلك(١) . وتقدم هذه اللجنة تقريرها عن تلك المسائل إلى المجلس ، مرفقاً به التقارير السنوية المقدمة من الوكالات المتخصصة عن تنظيمها وأعمالها وبرامجها ، وعرض وتحليل مقارن لها من الأمين العام(٢) . ويناقش المجلس تلك التقارير ثم يصدر قراراً يضمنه تقديره لكل منها(٣) .

ويولى المجلس مسائل التنسيق عناية كبيرة لما لها من أهمية قصوى في جعل نشاطه ونشاط الوكالات المتخصصة أشد فاعلية وأكثر جدوى وأقل نفقة ، لا سيما مع تزايد وجوه نشاط تلك الوكالات واتساع نطاق عملها . ولذلك يحرص المجلس على اغتنام فرصة مناقشة التقارير المتقدم ذكرها ليعرض لتلك المسائل بالبحث والفحص وكثيراً ما يقترح إدخال تعديلات على أصول التنسيق وأحكامه . ومن أهم قراراته في هذا الشأن ما أصدره في أغسطس سنة ١٩٤٩ مقراً به تقرير لجنته الخاصة عن التنسيق ؛ فقد ضم هذا القرار الأحكام الرئيسية والتفصيلية للتنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة في كيانها التنظيمي ، وأساليبها الإدارية ، وأوضاع ميزانياتها ، وبرامج أعمالها ، وقواعد الأفضلية في تنفيذ مشروعاتها(٤) . ثم عاد المجلس سنة ١٩٥٠ فوضع تنظيما للتشاور بين تلك الهيئات على تخطيط ووضع المشروعات التي يكون لأكثر من واحدة منها اهتمام بجانب من جوانبها ، ودعاها إلى عرضها على الهيئات المختصة في الأمم المتحدة . ووجهها المجلس ، على سبيل التخصيص ، إلى التعاون وتنسيق الجهود في مشروعات استصلاح الأراضي الصحراوية ، وفي شئون حرية الأنباء(٥) .

---

(١) Economic and Social Council, Resolution 13 (III).

(٢) Comparative Review of the Activities and Work Programmes of the United Nations and Specialized Agencies in the Economic and Social Fields.

(٣) Economic and Social Council, Resolutions 325 (XI), 326 (XI), 327 (XI) etc.

(٤) Economic and Social Council, Resolution 259 (IX).

(٥) Economic and Social Council, Resolution 324 (XI).

الهيئات غير الحكومية

حرص واضعو الميثاق على أن يحشدوا وراء الأمم المتحدة كل العناصر الهامة فى الرأى العام العالمى وعلى أن يشركوها فى تنمية التعاون الدولى ، كى لا تكون تلك الهيئة أداة حكومية بحتة غير متصلة بالهيئات الشعبية أو متفاعلة معها . ولذلك تنص المادة الحادية والسبعون على أن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها ، إذا رأى ذلك ملائماً ، مع هيئات أهلية بعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن » .

وتطبيقاً لهذا النص شكل المجلس لجنة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية ، قامت بهذه المهمة ، ثم قدمت له تقريراً كان أساساً لقرار أصدره المجلس فى ٤ يونيه سنة ١٩٤٦ (١) ، واضعاً الأسس التى تبنى عليها علاقة تلك الهيئات بالمجلس . ويقضى هذا القرار بتقسيم الهيئات غير الحكومية إلى ثلاث فئات :

الأولى : هيئات ذات مصالح جوهرية فى معظم أعمال المجلس وذات اتصال وثيق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تؤدى نشاطها فيها ، وهذه تمنح وضعاً استشارياً من درجة (أ) . وعددها فى الوقت الحاضر تسعة ومن أهمها الاتحاد العالمى لنقابات العمال ، والاتحاد البرلمانى العالمى ، والاتحاد الدولى للغرف التجارية .

الثانية : هيئات ذات اهتمام محدود ومهتمة على وجه التخصيص بعدد من ميادين نشاط المجلس ، وهذه تمنح وصفاً استشارياً من درجة (ب) ، وعددها فى الوقت الحاضر تسع وثمانون (٢) .

---

(١) Economic and Social Council, Official Records, Ist year, 2nd. Session, p. 360.

(٢) United Nations, Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 1950—1951, p. 147.

الثالثة : هيئات مهتمة أساساً بتنمية الرأى العام ونشر الأخبار وهذه تمنح وصفاً استشارياً من درجة (ج) .

ومن شأن تلك العلاقة أن تبيح للهيئات المقبولة أن يكون لها مراقبون فى اجتماعات المجلس ولجانه وأن تتلقى وثائقه ، وتخول درجة (ا) إلى جانب ذلك الحق فى تقديم مذكرات مكتوبة وفى اقتراح إدراج بعض الموضوعات فى جداول الأعمال .

وقد أصدر المجلس فى سنة ١٩٥٠ قراراً [١] ألغى به الفئة الثالثة المتقدمة ، مستعيضاً عنها بسجل ينشئه الأمين العام ويقيد به الجماعات التى لها ذلك الوصف ليستشيرها هو أو اللجان المتفرعة عن المجلس فى مسائل معينة تكون داخلة فى نطاق اهتمامها ، ويبلغ عددها فى الوقت الحاضر مائة وتسعة [٢] .

---

(١) Economic and Social Council, Resolution 288 (X).

(٢) Report of the Secretary-General, p. 148.

الفصل السابع

مجلس الوصاية

وثبت شعوب المستعمرات والبلاد الخاضعة لسيطرة أجنبية ، وثبة قوية خلال الحرب العالمية الثانية فشاركت مشاركة إيجابية فعالة فى قهر قوى النازية الألمانية والفاشية الايطالية والعسكرية اليابانية ، هادفة بذلك إلى تدمير حصون قوية من حصون الاستعمار ، وتحقيق الاستقلال والحرية وهى حق طبيعى لشعوب الأرض جميعاً .

ولم تكن الدول الاستعمارية — من دول الحلفاء — لتستطيع أن تنكر تلك الهبة الساحقة أو تحاول مقاومتها وقمعها ، فقد كانت تدرك أن ثمرة مثل هذه المحاولة إنما هى استثارة القوى الوطنية إلى الكفاح فتنطلق بقوة وعزم تحطم القيود التى تكبلها وتكتب بدمائها وثائق تحررها وسيادتها . كما أنها لم تكن لتتخلى طوعاً واختياراً عن مصالحها وأطماعها خشية أن يبلغ ذلك التيار التحررى هدفه من الاستقلال والحرية ، فتنهار قواعد السخرة والاستغلال التى تعيش بها تلك الدول الاستعمارية .

وأثناء التحضير لإنشاء الأمم المتحدة ، كانت المعركة بين القوى الاستعمارية وبين القوى المكافحة للاستعمار ، ناشبة مستمرة ، وكانت مقترحات دمبرتون أوكس لم تعرض لموقف الهيئة الدولية المقترح إنشاؤها من المسألة الاستعمارية ، ولكنها أثيرت فى مؤتمر يالتا [1] ، حيث اتفق رئيس الولايات المتحدة ، ورئيس وزراء انجلترا ، ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى ، على أن « تتشاور الدول الخمسة التى سيكون لها

---

(١) أنظر ص ٦ .

مقاعد دائمة فى مجلس الأمن ، فى شأن مسألة الوصاية الإقليمية ، قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة » (١) .

وفى مؤتمر سان فرنسسكو ، ظهرت الهوة واسعة بين الدول المؤيدة للشعوب فى نضالها للحرية والاستقلال ، العاملة على الاعتراف لها بحقوقها كاملة غير منقوصة ، وبين الدول الاستعمارية وأشياعها ، التى لا تريد الإقرار بالتطور العميق الذى أسفرت عنه الحرب العالمية الثانية ، بل تحرص على استدامة سلطانها على شعوب تكافح فى سبيل تحررها . وناضلت جبهة الشعوب الحرة عن أهدافها ، وإذا كان لم يقدر لها أن تفوز بأهدافها كاملة : فقد وفقت إلى وضع نظام يعد ، دون شك ، خطوة تقدمية واسعة النطاق بالنسبة لنظم الانتدابات فى ظل عصبة الأمم ، وإلى إقرار مبادىء تعترف لأول مرة بأن الشعوب المستعمرة وأشباهها مسئولية من مسئوليات المجتمع الدولى بأسره ، لا تنفرد بها أو تتحكم فيها ، هذه أو تلك من الدول الاستعمارية .

ومقومات ذلك النظام تصريح خاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ونظام دولى للوصاية على فئات معينة من الأقاليم ، ومجلس للوصاية يكون أداة الأمم المتحدة فى تنفيذ هذا النظام .

---

(١) United Nations Textbook, p. 15.

المبحث الأول

الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

طبيعة التصريح الخاص بها

يفرد الميثاق الفصل الحادى عشر لتصريح خاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ينشىء التزاما عاما ، بالنسبة للدول القائمة على إدارة مثل تلك الأقاليم ، بالعمل على تقدم شعوبها ، ويفرض على تلك الدول التزامات محددة لكفالة بلوغ ذلك الهدف العام . فتقضى المادة الثالثة والسبعون ، فى صدرها ، بأن « يقر أعضاء الأمم المتحدة ، الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن إدارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطاً كاملا من الحكم الذاتى ، بالمبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ، ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم إلى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه هذا الميثاق » .

وبهذا الحكم ، خرجت المشكلة الاستعمارية من نطاقها الضيق ، كعلاقة بين الدولة المستعمرة والشعوب المكرهة على الخضوع لها ، إلى النطاق الدولى الفسيح ، حيث أصبحت مسئولية دوليـــة من مسئوليات المجتمع العالمى ممثلا فى هيئته المنظمة ، الأمم المتحدة . فنص المادة الثالثة والسبعين يقرر مبدأ جديداً فى العلاقات الدولية ، يتقدم بكثير على ما بلغه عهد عصبة الأمم ، هو خضوع العلاقة الاستعمارية لاختصاص الأمم المتحدة ، ترقب تطوراتها ، وتشرف على ما يرسمه لها الميثاق من ضوابط وأهداف ، وتصدر ما يتسق معها من توصيات وتوجيهات . وعلى ذلك لم يعد ثمت وزن لما تدفع به الدول الاستعمارية عادة من أن تلك علاقة داخلية بحتة تنظمها بحكم سلطانها الداخلى ، دون أن يكون لدولة أجنبية أو لهيئة دولية رقابة أو إشراف عليها .

ويترتب على إدراج هذا الحكم فى ميثاق الأمم المتحدة ، وعلى ما أنتجه من تطور عميق فى تكييف العلاقة الاستعمارية من الوجهة الدولية ، نتيجة قانونية ذات أثر بعيد المدى . فأى انتهاك لجوهر التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى هو انتهاك للميثاق ذاته ، وأى مخالفة للالتزامات المحددة التى يفرضها على الدول الاستعمارية ، هى مخالفة لأحكام الميثاق تستتبع تطبيق ما يرتبه من جزاءات .

ونطاق التصريح عام ، يشمل كل الأقاليم التى لم تبلغ بعد استقلالها ، وتتحرر من قيود السيطرة الأجنبية عليها . غير أن الميثاق ينشىء نظام الوصاية الدولى بحيث يشمل بعضاً من تلك الأقاليم ، وطبيعى أن ما يوضع تحت هذا النظام من أقاليم يخرج من نطاق التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ويخضع لأحكام نظام الوصاية الدولى وهى أحكام أكثر تحدداً وأوثق صلة بأهداف التحرر والاستقلال .

ويراعى فى هذا الصدد أن سريان أحكام نظام الوصاية رهن بعقد اتفاق الوصاية الخاص بكل إقليم على حدة ، أما التصريح المتقدم الذكر فقد أصبح نافذاً وبدأ العمل به منذ اللحظة التى بدأ فيها العمل بالميثاق . بل إن أحكام ذلك التصريح تسرى بالنسبة إلى الأقاليم التى يشير الميثاق ، فى المادة السابعة والسبعين ، بتطبيق نظام الوصاية عليها ، وذلك إلى أن يتم عقد الاتفاقات الخاصة بها التى توضع بمقتضاها تحت نظام الوصاية الدولى .

وقد أكدت الجمعية العامة هـذه الحقيقة المسلمة فى قرار أصدرته فى ٩ فبراير سنة ١٩٤٦ ، إذ جاء فيه أنها « توجه النظر إلى أن الالتزامات التى قبلها أعضاء الأمم المتحدة بمقتضى الفصل الحادى عشر من الميثاق نافذة فعلا ، وليست معلقة على عقد اتفاقات الوصاية أو على تكوين مجلس الوصاية » (١) .

التزامات الدول المسئولة عن تلك الأقاليم

يقرر صدر المادة الثالثة والسبعين التزام الدول التى تضطلع بتبعات إدارة أقاليم لم تستكمل الحكم الذاتى ، بأن تجعل لمصالح شعوب تلك الأقاليم المقام الأول وتعمل

---

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session, p. 13.

على تنمية رفاهيتها إلى أقصى حد مستطاع ، ثم تعقب على هذا بتفصيل لجوانب عدة من هذا الالتزام العام ، وهى :

١ — « (ا) يكفلون تقدم هذه الشعوب فى شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بإنصاف وحمايتها من ضروب الإساءة — كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب » .

وجدير بالذكر أن اللجنة المختصة فى مؤتمر سان فرنسسكو قد أقرت تفسيراً لشطر من هذا النص مؤداه أنه يفرض على الدول ذات الشأن الالتزام بأن تصون من السيطرة الأجنبية الأراضى الزراعية للشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبأن تعمل على إزالة كل مظاهر التمييز على أساس الجنس أو اللون ، وبأن تلغى العقوبات الجنائية من عقود العمل[1] .

٢ — « (ب) ينمون الحكم الذاتى ، ويقدرون الأمانى السياسية لهذه الشعوب قدرها ، ويعاونونها على إنماء نظمها السياسية الحرة نمواً مطرداً ، وفقاً للظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه ، ومراحل تقدمها المختلفة » .

وقد أثار تحديد هذا الهدف مناقشات هامة إذ « رأى البعض ومن بينهم ممثلو الصين والفلبين والعراق وغيرهم أن كلمة الحكم الذاتى كلمة مرنة تتذرع بها الدول الاستعمارية للهرب من منح البلاد التى تم نضجها ما تطمح إليه من الاستقلال ، وأن من الواجب النص على أن الاستقلال السياسى هو الهدف الذى يجب أن يسعى إليه فى كل بلد لا تتمتع بالاستقلال فى الوقت الحاضر ، سواء أكان هذا البلد من الأقطار التى تخضع لنظام الوصاية (المقرر فى الفصل الثانى عشر) أو كان خاضعاً لنظام استعمارى من النظم المألوفة (التى ينطبق عليها الفصل الحادى عشر) .... ودار بحث استغرق وقتاً طويلا خارج الجلسة ، وفى النهاية تقرر أن ينص على الاستقلال فى الفصل الثانى عشر الخاص بالبلاد التى يشملها نظام الوصاية . أما عبارة الحكم الذاتى فقد

---

(١) Selected Documents, p. 658.

ظلت قائمة بتعديل يسير فى الفصل الحادى عشر الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » [1] .

وجدير بالذكر أنه قد عرض خلال الجزء الثانى من دور الانعقاد الأول اقتراح بتخويل المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، مع الدول المديرة للأقاليم غير المستقلة سلطة عقد مؤتمرات إقليمية . ولكن الدول الاستعمارية عارضت هذا الاقتراح بشدة واكتفت الجمعية بإصدار توصية إلى تلك الدول « بعقد مؤتمرات من ممثلين للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، مختارين أو على الأفضل منتخبين ، بطريقة تضمن التمثيل الشعبى إلى الحد الذى تسمح به ظروف كل إقليم ، لكى تنفذ الفصل الحادى عشر من الميثاق بنصه وبروحه ، ولكى تعبر تلك الشعوب عن رغباتها وآمالها » [2] .

٣ — « (ج) يوطدون السلم والأمن الدولى » .

والظاهر أن هذا الالتزام يُحمَل ، فى الغالب ، على أنه مقرر لصالح الدول الاستعمارية ذاتها : تلجأ إليه كلما تشاء قمع حركة منظمة تقصد بها الشعوب المغلوبة على أمرها الدفاع عن حقوقها الطبيعية وتوكيد آمالها فى التقدم والتحرر والاستقلال . فهذا الالتزام مضافاً إلى الإشارة — فى صدر المادة — إلى أن تنمية رفاهية تلك الشعوب يكون « فى نطاق نظام السلم والأمن الدولى » ، هو الثغرة التى تفلت خلالها تلك الدول من التزاماتها المحددة لصالح الشعوب التى لم تستكمل بعد استقلالها ، وهو الوسيلة التى تتوسل بها لاتخاذ ما تشاء من صنوف العسف وألوان القهر لتقف هذه الشعوب دون غايتها العليا . وما من ريب فى أن الدول الاستعمارية تتمسك بهذا النص لتبرر كذلك إنشاء قواعد عسكرية فى أراضى الأقاليم غير المستقلة لتنتفع بها فى أغراضها الحربية من جانب ، ولتكون أداة قهر وضغط لشعوب تلك الأقاليم من جانب آخر .

٤ — « (د) يعززون التدابير الإنشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون البحوث ، ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه

(١) الدكتور حلمى بهجت بدوى بك ، بحث عن مؤتمر سان فرنسسكو ، ص ٨٥ .
(٢) General Assembly, Resolution 67 (I).

المادة تحقيقاً عملياً ، كما يتعاونون أيضاً لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك » .

والإشارة إلى « الهيئات الدولية التخصصة » يوحى بأن القصود أعم من « الوكالات المتخصصة » كما يعرفها الميثاق . على أن الجمعية العامة قد نظمت تعاون المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة مع الأمين العام فى هذا الشأن بقرارين أصدرتهما فى نوفمبر سنة ١٩٤٧ (١) ، وفى نوفمبر سنة ١٩٤٨ (٢) ، ثم أكدت سنة ١٩٤٩ الحاجة إلى التعاون الدولى لترقية الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية فى الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ودعت الدول المسئولة عن إدارتها والهيئات الدولية المتخصصة إلى التضافر فى تحقيق هذه الأهداف(٣) .

٥ — « (هـ) يرسلون إلى الأمين العام بانتظام يحيطونه علماً بالبيانات الإحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم فى الأقاليم التى يكونون مسئولين عنها ، عدا الأقاليم التى تنطبق عليها أحكام الفصلين الثانى عشر والثالث عشر من هذا الميثاق . كل ذلك مع مراعاة القيود التى قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية » .

ولهذا الإلتزام أهمية خاصة ، فهو يفتح السبيل للاشراف والرقابة على كيفية قيام الدول المسئولة عن أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى ، بالإلتزامات المتقدمة التى يفرضها الميثاق . وتقبل تلك الدول لهذا الإلتزام وتعهدها بتنفيذه هو إقرار منها بأنها مسئولة عن تلك الأقاليم أمام المجتمع الدولى ممثلا فى الأمم المتحدة . على أن هذا الالتزام مشوب بعيب واضح ناشىء عن الإشارة إلى القيود التى يستدعيها الأمن والاعتبارات الدستورية ، فهذه ثغرة مطاطة تستطيع الدول التهرب عن طريقها من التزاماتها بمقتضى هذا النص ، لا سيا أنها هى التى تقدر مقتضيات الأمن ،

---

(١) General Assembly, Resolution 145 (II).

(٢) General Assembly, Resolutions 220 (III) & 221 (III).

(٣) General Assembly, Resolution 331 (IV).

وأن دستور تلك الأقاليم يغلب أن يكون من صنعها تصوغه كيف تشاء وتخضعه لما تريد من تفسيرات وتأويلات .

٦ — تنص المادة الرابعة والسبعون على أنه « يوافق أعضاء الأمم المتحدة أيضاً على أن سياستهم إزاء الأقاليم التى ينطبق عليها هـذا الفصل — كسياستهم فى بلادهم نفسها — يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار ، وأن تراعى حق المراعاة مصالح بقية أجزاء العالم ورفاهيتها فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية » . وهذا النص لا ينشىء فى الحق التزاماً محدداً يرقى إلى قوة الالتزامات التى تفرضها المادة الثالثة والسبعون ، بل يضع خطة سياسية ومبدأ سلوك عملى لتتبعه الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة . وظاهر أنه غير مقرر لصالح شعوب المستعمرات ، بل الغرض منه تلافى بعض التناقض فى المصالح التى ينشأ دائماً بين الدول الاستعمارية بعضها وبعض ، لا سيما فى شئون التبادل التجارى وتصدير رءوس الأموال .

وجدير بالذكر أن المبدأ الذى يقرره هـذا النص ، قد ورد من قبل فى تصريح الأطلسى(١) ، إذ نصت الفقرة الرابعة منه على أن واضعى التصريح ، رئيس الولايات المتحـــدة ورئيس وزراء انجلترا ، « سيبذلان كل جهد ، مع احترام التزاماتهما القائمة ، لتمكين جميع الدول ، صغيرها وكبيرها ، المنتصرة منها والمهزومة ، من التمتع ، على قدم المساواة ، بالتجارة وبالمواد الخام ، اللازمة لرخائها الاقتصادى »(٢).

نمو الرقابة الدولية على تلك الأقاليم

تفرض المادة الثالثة والسبعون الالتزامات المتقدم بيانها لصالح شعوب الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ولكن الميثاق لا ينشىء لها الأداة التى يناط بها الرقابة على تنفيذها . وتفرض الفقرة (هـ) من تلك المادة ، التزاماً محدداً بتقديم بيانات معينة إلى الأمين العـام ، غير أنها لا تقرر أو توجه إلى سبل الانتفـاع بتلك البيانات

---

(١) أنظر ص ١ .

(٢) United Nations Textbook, p. 11.

أو التصرف فيها لصالح تحقيق الأهداف التي يرمى إليها التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي .

ولكن الجمعية العامة لم تقف عاجزة دون هذا القصور . فتتبع قراراتها وتصرفاتها يكشف عن اتجاه ثابت ، يلقى مقاومة عنيفة — ظاهرة وباطنة — ولكنه ماض في طريقه . . إتجاه إلى خلق نوع من الرقابة الدولية على تصريف الدول المسئولة عن إدارة أقاليم غير مستقلة ، لشئون هذه الأقاليم . . وإلى توليد قدر من الضغط العالمي لدفع تلك الدول في الطريق الصحيح الذي تحدو إليه روح ذلك التصريح .

ويتبدى ذلك الإتجاه على أشده في جوانب ثلاثة تفصح عنها قرارات الجمعية العامة :

أولا — إنشاء اللجنة الخاصة بالبيانات

بدأت الجمعية منذ أول دور انعقاد لها سنة ١٩٤٦ ، بأن طلبت إلى الأمين العام أن يضمن تقريره السنوي عن أعمال الأمم المتحدة ملخصاً للبيانات المقدمة إليه وفقاً للمادة الثالثة والسبعين ، وقرنت ذلك بتشكيل لجنة خاصة تعاونها في بحث تلك البيانات (١) . وجرت الجمعية على هذا التقليد(٢) ، إلى أن كانت سنة ١٩٤٩ فخطت خطوة جديدة بتأسيس لجنة خاصة لمدة ثلاثة أعوام ، مشكلة من الدول التي تقدم البيانات المشار إليها — وقد كانت تسعة — ومن عدد مساو لها من الدول الأخرى — ومن بينها مصر — انتخبتها الجمعية العامة . وعهدت الجمعية إلى هذه اللجنة دراسة تلخيص الأمين العام للبيانات التي يتلقاها ، ومعاونة الجمعية في مناقشتها ، وخولتها سلطة تقديم توصيات موضوعية خاصة بتلك البيانات دون أن تنصب على إقليم معين بالذات(٣) .

---

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session p. 13.

(٢) General Assembly, Resolutions 66 (I), 146 (II) & 219 (III).

(٣) General Assembly, Resolution 332 (IV).

ثانياً — تعريف الأقاليم

ناقشت الجمعية العامة فى سنة ١٩٤٦ موضوع تعريف الأقاليم التى تقدم عنها البيانات ، فكانت الآراء متباينة تبايناً بعيداً ، ولذلك عُدل عن أية محاولة لتعريفها ، وأصدرت الجمعية قراراً أعلنت فيه إحاطتها علماً بما بلغ من بيانات بوساطة دول معينة عن أقاليم تدير شئونها ، وبما قررته بعض الدول من اعتزامها إبلاغ بيانات عن أقاليم أخرى عينتها (١) . غير أن الجمعية لم تسلم بخروج هذه المسألة الأساسية من نطاق سلطانها وهيمنتها ، فما لبثت أن توصلت فى سنة ١٩٤٩ إلى إقرار حقها فى التدخل فى وضع المقومات التى تُحدَّد تلك الأقاليم على أساسها ، إذ قررت أنها « تعتبر أن من مسئولية الجمعية العامة أن تعبر عن رأيها فى المبادىء التى وجهت ، أو قد توجه مستقبلا إلى الأعضاء ذوى الشأن ، فى تعداد الأقاليم التى يشملها التزامهم بإبلاغ البيانات وفقاً للمادة الثالثة والسبعين (هـ) » ، ودعت اللجنة الخاصة بالبيانات إلى « بحث العوامل التى ينبغى مراعاتها فى تقرير ما إذا كان أى إقليم يعد أو لا يعد إقليما لم يبلغ شعبه بعد الحكم الذاتى الكامل » (٢) .

ثالثاً — التوسع فى نطاق البيانات

البيانات التى تنص المادة على تقديمها ، هى « البيانات الإحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الإقتصاد والاجتماع والتعليم » . وقد أثيرت فى عدة مناسبات مسألة التزام الدولة بتقديم بيانات سياسية ، وذهبت كثير من الوفود إلى أنه مادام من بين الالتزامات المفروضة على الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى ، التزام بتنمية الحكم الذاتى ، فمن المنطق أن تلتزم تلك الدول بإحاطة الأمم المتحدة بتطورات تلك الأقاليم فى هذا الخصوص . ولم تأخذ الجمعية العامة — بأكثرية بضعة أصوات — بهذا الرأى سنة ١٩٤٧ ، وأكتفت بأن أصدرت قراراً تعتبر فيه

---

(١) General Assembly, Resolution 66 (I).

(٢) General Assembly, Resolution 334 (IV).

« أن التقديم الاختيارى لبيانات عن نمو أنظمة الحكم الذاتى فى تلك الأقاليم ، مطابق لروح المادة الثالثة والسبعين من الميثاق ، ولهذا ينبغى مراعاته وتشجيعه »[١].

ثم إنها فى نفس الوقت ، أدرجت فى النموذج الخاص الذى أوصت الدول بتقديم البيانات وفقاً له ، قسما ينصب على البيانات السياسية ، فيشمل مركز الإقليم من الناحية الدستورية ، وعلاقته بالدولة التى تديره ، والسلطات الحكومية ومساهمة الشعب فيها ، والحكم المحلى ، والهيئات التشريعية والاستشارية والقضائية ومدى اشتراك الشعب فيها ، ونظام الانتخاب ونطاقه ، وحقوق الإنسان وصيانتها [٢] . ويلاحظ أن هذا القسم كله قد وصف فى النموذج بأنه « اختيارى » ، أى أن تقديم البيانات المتعلقة به أو عدم تقديمها متروك للدول ذات الشأن . وقد استجابت عدة دول لهذه التوصية طوعاً واختياراً ، وفى سنة ١٩٤٩ أعربت الجمعية عن أملها فى أن تتقدم سائر الدول بتلك البيانات[٣] . كذلك توسلت الجمعية إلى الحصول على تلك البيانات من طريق آخر ، إذ أصدرت فى سنة ١٩٤٨ قراراً ذكرت فيه « أن من الضرورى ، بالنظر إلى أحكام الفصل الحادى عشر من الميثاق ، أن تحاط الأمم المتحدة علماً بكل تغيير فى المركز الدستورى لأى إقليم غير متمتع بالحكم الذاتى ، مما قد تظن معه الدولة ذات الشأن أن من غير اللازم إبلاغ البيانات المنصوص عليها فى المادة السابعة والثلاثين » ، وطلبت من الدول الأعضاء إبلاغ الأمين العام مثل تلك التغييرات فى مدى ستة شهور من إجرائها ، وموافاته بالدساتير أو القوانين أو اللوائح المنظمة لحكومة الإقليم والمحددة لعلاقته بالدولة المسئولة عن إدارته[٤] . وقد أخطرت هولندا الأمم المتحدة سنة ١٩٥٠ بأنها قد كفت عن تقديم بيانات عن إندونيسيا بعد أن استقلت وأصبحت عضواً بالأمم المتحدة ، وأعلنت الجمعية إحاطتها علماً بهذا مع الارتياح [٥] .

(١) General Assembly, Resolution 144 (II).

(٢) General Assembly, Resolution 142 (II).

(٣) General Assembly, Resolution 327 (IV).

(٤) General Assembly, Resolution 222 (III).

(٥) General Assembly, Resolution 448 (V).

رابعاً — إذاعة البيانات دولياً

وحرصت الجمعية على أن تكفل لما يقدم من بيانات قدراً كبيراً من الانتشار والذيوع، كي يطلع الرأى العام العالمى على تطورات شئون تلك الأقاليم، التى جعل منها ميثاق الأمم المتحدة مسئولية من مسئوليات المجتمع الدولى . فالبيانات المقدمة تبلغ الى جميع أعضاء الأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة ، وإلى الهيئات غير الحكومية المتصلة بالأمم المتحدة . وممثلو الوكالات المتخصصة يحضرون اجتماعات اللجنة الخاصة بالأنباء بوصفهم مراقبين ، ليساهموا بنصيب فى العمل على تقدم الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وليحيطوا أعضاء الوكالات المتخصصة — وهم أكثر عدداً من الأمم المتحدة — بحالتها ، والأشواط التى تقطعها فى طريق التقدم .

المبحث الثانى

نظام الوصاية الدولى

إلى جانب التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (الفصل الحادى عشر) ينشىء الميثاق نظاماً دولياً للوصاية يتناول فئات عيّنها من تلك الأقاليم ، ويسرى عليها بمقتضى اتفاقات خاصة تعقد لهذا الغرض (الفصل الثانى عشر) . فالمادة الخامسة والسبعون تقضى بأن « تنشىء الأمم المتحدة تحت سلطتها نظاماً دولياً للوصاية ، وذلك لإدارة الأقاليم التى قد تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات فردية لاحقة وللاشراف عليها ، ويطلق على هذا الأقاليم فيما يلى من الأحكام إسم الأقاليم المشمولة بالوصاية » .

ونظام الوصاية الذى يقضى الميثاق بإنشائه نظام معين الوظائف والسلطات ، مزود بأداة تقوم على ممارسة هذه وأداء تلك ، أداة يعترف بها الميثاق فرعاً رئيسياً من فروع الأمم المتحدة ، وهى مجلس الوصاية . وفى هذا يتجلى الفارق بين الوضع الدولى للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى التى توضع تحت الوصاية — ولا يزيد تعداد

سكانها فى الوقت الحاضر عن ثمانية عشر مليوناً (١) — وبين ما لا يوضع منها تحت هذا النظام — وهى أكثر عدداً وأفسح رقعة وتشمل ما يقرب من مائتى مليوناً من السكان — إذ رأينا أن الميثاق قد عالج هذه الفئة الأخيرة بحذر وتردد ، وأن الأداة التى اصطنعت واقعياً بغير نص عليها ، اللجنة الخاصة بالأنباء ، لا تملك سلطات محددة وإن كانت تسعى فى العمل إلى التوجيه السديد والتأثير المعنوى .

نطاق تطبيق النظام

تسرد المادة السابعة والسبعون فئات الأقاليم التى يمكن وضعها تحت الوصاية فتقرر أن :

« ١ — يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

ا — الأقاليم المشمولة بالانتداب .

ب — الأقاليم التى قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

جـ — الأقاليم التى قد تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن إدارتها .

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقاً لأى شروط ، فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات » .

ومن هذا يتبين أن نظام الوصاية يمكن أن يطبق على أى إقليم ، وأن تخصص الفئتين الأوليين بالذكر إنما هو استرعاء لصلاحيتهما الخاصة لذلك النظام . ودخول أى اقليم بالذات فى نطاق نظام الوصاية رهن بعقد اتفاق خاص لهذا الغرض . وقد وضع هذا النص تنفيذاً لما اتفق عليه فى مؤتمر يالتا من أنه « لن يجرى فى مؤتمر الأمم المتحدة المقبل أو فى المشاورات التمهيدية ، أى بحث فى تعيين

(١) Bulletin des Nations Unies, Vol. XI, No. 4, 15 Août 1951, p. 149.

الأقاليم بالذات (التي تخضع لنظام الوصاية) فإن ذلك متروك لاتفاق لاحق »[١].

والفئات التي تسردها المادة السابعة والسبعون هي :

(١) الأقاليم المشمولة بالانتداب

كانت هناك أقاليم كثيرة لا تزال — أثناء وضع ميثاق الأمم المتحدة — خاضعة لنظام الانتداب الذي قرره عهد عصبة الأمم بدرجاته الثلاثة[٢].

فقد كانت فلسطين وشرق الأردن لا تزالان تحت انتداب من درجة (أ)، على حين أن بقية البلاد التي كان عليها انتداب من هذه الدرجة كذلك — وهي العراق وسوريا ولبنان — كانت استقلت. وجدير بالذكر أنه أثناء انعقاد مؤتمر سان فرنسسكو لم تكن فرنسا قد اعترفت بعد بانتهاء انتدابها على سوريا ولبنان، وباستقلال هاتين الدولتين، وكان هذا الموقف من أقوى الدوافع إلى وضع المادة الثامنة والسبعين التي تنص على أنه « لا يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التي أصبحت أعضاء في هيئة الأمم المتحدة، إذ العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة في السيادة ». وهذا النص يؤكد في الواقع نتيجة لا شك فيها، إذ لا يتسق قانوناً في أحكام الميثاق، أن تكون الدولة عضواً بالأمم المتحدة وبهذا الوصف مستمتعة بالمساواة في السيادة مع سائر الأعضاء، وتخضع في ذات الوقت لنظام الوصاية بما يقتضيه من تبعية وإشراف.

وقد انهت انجلترا انتدابها على شرق الأردن سنة ١٩٤٦ وعقدت معها معاهدة تحالف اعترفت فيها باستقلالها، وبهذا خرجت من نطاق تطبيق نظام الوصاية. أما فلسطين، فقد بحثت الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلتها وأصدرت في شأنها توصيتها الخاصة بالتقسيم في ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧[٣]، وأعلنت انجلترا إنهاء

---

(١) United Nations Textbook, p. 16.

(٢) Denys P. Myers, Liquidation of League of Nations Functions, American Journal, April 1948, p. 347.

(٣) General Assembly, Resolution 181 (II).

انتدابها عليها فى مايو سنة ١٩٤٨ ، ثم تعاقبت الأحداث التى أدت إلى إنشاء الأمم المتحدة دولة إسرائيل ، وإلى قيام قوات مصر والأردن باحتلال الأجزاء الأخرى من فلسطين إلى أن توضع تسوية لمركزها الدولى . على أن لمدينة القدس وضعاً خاصاً فإن قرار التقسيم المشار إليه كان ينص على جعل القدس مدينة قائمة بذاتها ذات نظام دولى ، ويكون مجلس الوصاية هو السلطة القائمة بادارتها نيابة عن الأمم المتحدة . وتنفيذاً لهذا القرار وضع مجلس الوصاية مشروع نظام دولى للمدينة (١) ، بحثته الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٩ وأوصت المجلس باجراء بعض تعديلات فيه وبالبدء فى وضعه موضع التطبيق . وقد قام المجلس بإعادة النظر فى المشروع ووافق عليه فى صيغته النهائية فى يونيه سنة ١٩٥٠(٢) ، ولكن هذا المشروع لم ينفذ بعد لمعارضة إسرائيل فيه .

وكانت هناك انتدابات من درجة (ب) لانجلترا على توجولاند والكاميرون وتنجانيقا ، ولفرنسا على أجزاء أخرى من توجولاند والكاميرون ولبلجيكا على رواندى أوراندى . وقد قدمت الدول المنتدبة اتفاقات وصاية خاصة بتلك الأقاليم ، وافقت عليها الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦(٣) ، وبهذا أصبحت تلك الأقاليم خاضعة لنظام الوصاية الدولى .

كذلك كانت هناك انتدابات من درجة (ج) لنيوزيلندا على ساموا الغربية ، ولاستراليا على غينيا الجديدة ، وللامبراطورية البريطانية بوساطة استراليا على نورو ، ولجنوب أفريقيا على أفريقيا الغربية الجنوبية ، ولليابان على جزائر ماريان وكارولينا ومارشال .

وقد وضعت المناطق الثلاثة الأولى تحت الوصاية بمقتضى اتفاقات وافقت الجمعية

---

(١) Trusteeship Council, Official Records, 2nd. Session, 3rd. Part, Annex, p. 5.

(٢) Trusteeship Council, Resolution 234 (VII).

(٣) General Assembly, Resolution 36 (I).

العـامة على الاتفاقيتين الأولين منهما فى ديسمبر سـنة ١٩٤٦[1] ، وعلى الثالثة فى نوفمبر سنة ١٩٤٧[2] . وقدمت الولايات المتحدة بوصفها الدولة المحتلة للمنطقة التى كانت تحت انتداب اليابان بعد أن هزمت هذه الأخيرة فى الحرب العالمية الثانية ، اتفاق وصاية يعين تلك المنطقة كمنطقة استراتيجية طبقاً للمادة الثانية والثمانين ، التى تقضى بأنه « يجوز أن يحدد فى أى اتفاق من اتفاقات الوصاية موقع استراتيجى قد يشمل الاقليم الذى ينطبق عليه نظام الوصاية بعضه أو كله ، وذلك دون الإخلال بالمادة الثالثة والأربعين » . وقد وافق مجلس الأمن ، وفقاً للمادة الثالثة والثمانين ، على ذلك الاتفاق فى ابريل سنة ١٩٤٧ [3] .

وبقيت من الأقاليم التى كانت تحت الانتداب منطقة أفريقيا الغربية الجنوبية ، وقد قدمت حكومة جنوب أفريقيا إلى الجمعية العامة فى دور انعقادها الأول إقتراحا ترمى به إلى إدماج تلك المنطقة فى إقليمها ، ولـكن الجمعية رفضت هذا الاقتراح ، وأوصت حكومة جنوب أفريقيا بتقديم اتفاق وصاية خاص بتلك المنطقة . إلا أن حكومة جنوب أفريقيا رفضت الاستجابة لهذه التوصية وأعلنت أنها ليست ملزمة قانوناً بوضع تلك المنطقة تحت الوصاية ، وأنها لذلك ستستمر فى إدارة الإقليم وفقاً لروح نظام الانتداب ، وأنها ستقدم عنه البيانات التى يتطلبها الفصل الحادى عشر من الميثاق الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . وقد عادت الجمعية فكررت توصيتها فى نوفمبر سنة ١٩٤٧ ثم فى نوفمبر سنة ١٩٤٨[4] . وفى ديسمبر سنة ١٩٤٩ طلبت الجمعية العامة فتوى من محكمة العدل الدولية عن مركز أفريقيا الغربية الجنوبية والتزامات حكومة جنوب أفريقيا إزاءها ، وعما إذا كانت أحكام الفصل الثانى عشر تسرى عليها [5] .

---

(١) المرجع السابق .

(٢) General Assembly, Resolution 140 (II).

(٣) Security Council Report to the General Assembly 1947–1948, p. 59.

(٤) General Assembly, Resolutions 65 (I), 141 (II) & 227 (III).

(٥) General Assembly, Resolution 338 (IV).

وقد أفتت محكمة العدل الدولية بأن منطقة أفريقيا الغربية الجنوبية خاضعة للانتداب وأن إدارة حكومة جنوب أفريقيا لهذا الإقليم تخضع لإشراف الأمم المتحدة ، وأن تلك الحكومة لا تستطيع تغيير المركز الدولى للمنطقة دون موافقة الأمم المتحدة . وأصدرت الجمعية العامة استناداً إلى هذه الفتوى قراراً فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ أكدت به توصياتها السابقة ، وقررت فيه « أن من الواضح أن نظام الوصاية الدولى يحل محل نظام الانتداب الذى قررته عهد عصبة الأمم ، وأنه ليس ثمت أى نص يدل على إمكان وجود النظامين فى وقت واحد » (١) .

ويثير موقف حكومة جنوب أفريقيا مشكلة قانونية هامة ، هى ما إذا كانت الدولة المنتدبة ملزمة بتقديم اتفاق وصاية خاص بالإقليم الواقع تحت انتدابها . ويبدو أن الجمعية العامة لم تكن تميل فى البداية إلى هذا الرأى ، ففى دور انعقادها الأول سنة ١٩٤٦ ، ولم تكن قد قدمت بعد أية اتفاقات ؛ أصدرت توصية هى مجرد دعوة إلى اتخاذ الخطوات العملية لوضع تلك الاتفاقات(٢). وقد تأكد هذا الاتجاه حين حذفت الجمعية العامة من مشروع قرار معروض عليها سنة ١٩٤٦ ، فقرة تقرر أن غرض الفصل الثانى عشر الواضح هو وضع جميع الأقاليم الخاضعة للانتداب تحت الوصاية ، إلى أن تبلغ الحكم الذاتى أو الاستقلال . ويقتضى من فتوى محكمة العدل الدولية أنها هى أيضاً تأخذ بهذا الرأى ، وإن لم تقرره على وجه صريح .

ويؤيد بعض الشراح هذا الاتجاه ، « فليس ثمت نص فى الميثاق يتطلب صراحة من الدولة المنتدبة اتخاذ هذه الخطوة ، بل إن المادة السابعة والسبعين ، فيما يبدو ، تذهب إلى عكس ذلك ، فصيغتها ليست صيغة التزام قانونى »(٣). على أنه وإن لم يقرر الميثاق التزاماً صريحاً فى هذا الشأن ، فإن هناك دلائل عدة على أن واضعى الميثاق قد استهدفوا تطبيق نظام الوصاية على كل تلك المناطق الواقعة تحت الانتداب ، وعلى

(١) General Assembly, Resolution 449 (V).

(٢) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session p. 13.

(٣) Francis B. Sayre, Legal Problems Arising from the United Nations, Trusteeship System. American Journal, April 1948, p. 27?.

كل ما يقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية . وبهذا وحده يصبح للفئة (حـ) التى تذكرها المادة السابعة والسبعون ، وهى الأقاليم التى توضع تحت الوصاية « بمحض الاختيار » أى مغزى ، إذ أن تخصيص هذه الفئة بهذا الوصف ، يقتضى منه تجرد الفئتين الأوليين منه ، أى أن ثمت التزام بوضعهما تحت الوصاية . يؤكد هذا التفسير ما تنص عليه المادة الثمانون من أن فقرتها الأولى الخاصة بحفظ الحقوق القائمة ، لا يجوز أن تؤول على أنها تهيىء سبباً لتأخير أو تأجيل عقد اتفاقات الوصاية ، فلو لم يكن ثمت التزام ، لما حرص واضعو الميثاق على الاحتياط ضد التأخر فى وضع تلك الاتفاقات . وأخيراً فإن الميثاق يجعل وجود مجلس الوصاية — وهو فرع رئيسى من فروع الأمم المتحدة ذو سلطات محددة واختصاصات معينة — رهناً بعقد اتفاقات الوصاية ، فلا يستقيم هذا الوضع مع القول بأن الدول المنتدبة غير ملزمة بتقديم هذه الاتفاقات وإلا كان مؤدى ذلك التسليم لها بسلطة وأد فرع رئيسى من فروع الأمم المتحدة ، وتعطيل أحكام هامة من أحكام الميثاق .

(ب) الأقاليم المقتطعة من دول الأعداء

هى المناطق التى تفصل من الدول التى كانت فى حالة حرب مع الأمم المتحدة فى الحرب العالمية الثانية .

وقد أصدرت الجمعية العامة قراراً فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٩ ، أوصت فيه بأن يصبح الصومال الايطالى دولة مستقلة ، على أن يصبح هـذا الاستقلال نافذاً بعد عشر سنوات تحت الوصاية ، وتكون ايطاليا هى السلطة القائمة بالإدارة ، يعاونها فى هـذا مجلس استشارى مؤلف من مندوبى كولومبيا ومصر والفلبين[١] . وقد قدمت ايطاليا اتفاق وصاية لهـذا الإقليم وافقت عليه الجمعيـة العامة فى ديسمبر سنة ١٩٥٠[٢] ، وبهذا أصبحت أول دولة غير عضو فى الأمم المتحدة يعهد إليها بإدارة إقليم تحت نظام الوصاية الدولى .

---

(١) General Assembly, Resolution 289 (IV).

(٢) General Assembly, Resolution 442 (V).

(ﺟ) الأقاليم التى توضع اختياراً تحت الوصاية

وهذه الفئة مطلقة تشمل أى إقليم ترى الدولة المسئولة عن إدارته وضعه تحت نظام الوصاية الدولى ، ولم تلجأ أية دولة إلى استخدام هذا النص بعد . وجدير بالذكر أن الهند قدمت فى الدورة الثانية للجمعية العامة اقتراحاً تدعو فيه الدول التى تدير أقاليم لم تستكمل بعد الحكم الذاتى ، إلى وضعها تحت الوصاية ، على أساس أن هذا هو أضمن طريق وأسرعه إلى تحقيق استقلالها . وقد أيدت هذا المشروع فى الجمعية أربع وعشرون دولة ، وعارضته أربعة وعشرون مثلها ، فاعتبر أن الجمعية لم توافق عليه بوصف أنه يتناول موضوعاً يشترط لصدور قرار فيه حصوله على أغلبية الثلثين .

أهداف النظام

يضع الميثاق لنظام الوصاية الدولى أهدافاً أساسية تنص عليها المادة السادسة والسبعون ، وتتميز من نظائرها الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى بأنها أكثر منها تحدداً وإحكاماً . وهذه الأهداف هى :

أولا — « (١) توطيد السلم والأمن الدولى » .

هذا الهدف مطابق فى نصه لما يقابله فى التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . غير أنه ، فيما يتعلق بنظام الوصاية ، يكمله نص المادة الرابعة والثمانون ، تفسره وتبين مداه ووسائل إعماله . وتنص هذه المادة على أنه : « يكون من واجب السلطة القائمة بالإدارة أن تكفل قيام الإقليم المشمول بالوصاية بنصيبه فى حفظ السلم والأمن الدولى . وتحقيقاً لهذه الغاية يجوز للسلطة القائمة بالإدارة أن تستخدم قوات متطوعة وتسهيلات ومساعدات من الإقليم المشمول بالوصاية للقيام بالالتزامات التى تعهدت بها تلك السلطة لمجلس الأمن فى هذا الشأن ، وللقيام أيضاً بالدفاع المحلى وبإقرار حكم القانون والنظام داخل الإقليم المشمول بالوصاية » .

ومن هذا النص يتضح أن مساهمة الإقليم المشمول بالوصاية فى حفظ السلم والأمن الدولى إنما تكون أولا لأداء الالتزامات التى تتحملها السلطة القائمة بالإدارة إزاء

مجلس الأمن ، وثانياً للقيام بالدفاع المحلى ، وثالثاً لإقرار الأمن الداخلى . فلا يجوز إذن للسلطة القائمة بالإدارة أن تستخدم قوات الإقليم أو مساعداته أو تسهيلاته للقيام بتدابير عسكرية خارج نطاق الأمم المتحدة ، ما لم يكن هـذا من قبيل الدفاع المحلى عن الإقليم المشمول بالوصاية .

والمفهوم من نص المادة أنه لا يجوز للسلطة القائمة بالإدارة أن تقرر التجنيد الإجبارى ، ولـكن ليس محظوراً عليها أن تستخدم قوات من الإقليم على أساس التطوع للقيام بالالتزامات المتقدمة .

وقد ذهبت اتفاقات الوصاية التى أقرتها الأمم المتحدة إلى أبعد من هـذا الحد ، إذ ضمت أحكاماً خاصة بإنشاء قواعد عسكرية ، برية وبحرية وجوية ، فى الأقاليم المشمولة بالوصاية . وقد اعترض الاتحاد السوفيتى — وأيدته كثير من الدول الأسيوية — على تلك الأحكام ، ونبه إلى أن إنشاء مثل هـــذه القواعد يجعل الأقاليم التى تقع بها مناطق استراتيجية طبقاً للمادة الثانية والثمانين ، وبالتالى يكون مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص باقرار اتفاق الوصاية وبالإشراف على تلك المناطق وفقاً للمادة الثالثة والثمانين . ولـكن الجمعية لم توافق على هذا الرأى وأقرت اتفاقات الوصاية بما ورد فيها من نصوص خاصة بانشاء القواعد العسكرية .

ثانياً — « (ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحـكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لـكل إقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقاً لما قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية » .

وهنا يتبين على نحو جلى الفارق فى الهدف السياسى الدولى ، بين نظام الوصاية وبين التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحـكم الذاتى . فهذا الأخير — كما رأينا من قبل — إنما يلزم الدول المسئولة عن إدارة مثل تلك الأقاليم « بتنمية الحـكم الذاتى » دون أن يجعل منه ، على وجه التحديد ، هدفاً مقرراً . أما نظام الوصاية

فالميثاق يعين هدفه تعييناً ، وهو الحكم الذاتى أو الاستقلال ، فالسلطة القائمة بإدارة الإقليم المشمول بالوصاية ، ملزمة بأن تبلغ بهذا الإقليم ذلك الهدف المرسوم .

والهدف المشار إليه قد يكون هو الحكم الذاتى وقد يكون هو الاستقلال ، والثانى مرحلة أعلى من الحكم الذاتى ، إذ بها تنقطع كل روابط التبعية ، فى شئون السياسة الدولية خاصة ، بين الإقليم الذى كان مشمولا بالوصاية وبين الدولة التى كانت قائمة بإدارته . ويضع الميثاق ضوابط لتعيين أى من الهدفين ينبغى الوصول إليه ، وهى : (١) ملاءمة الظروف الخاصة لكل إقليم وشعوبه (٢) رغبات هذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها (٣) ما ينص عليه فى اتفاق الوصاية .

والذى يبدو من جملة هذه الشروط ومقتضياتها ، أن الكلمة العليا والنهائية فى بلوغ الإقليم المشمول بالوصاية الحكم الذاتى أو الاستقلال إنما هى للسلطة القائمة بالإدارة ، إذ أنها هى التى تقدر مناسبة ظروف الإقليم ، كما أنها هى المنوط بها النص عليه فى اتفاق الوصاية . ولذلك يرجح أن جدوى النص على هذا الهدف فى الميثاق رهن بما قد تتوصل إليه الأمم المتحدة من فرض رقابة على إعماله وتنفيذه .

وجدير بالذكر أن اتفاق الوصاية الذى قدمته الولايات المتحدة الأمريكية بشأن جزائر ماريان وكارولينا ومارشال هو وحده ، من بين كل اتفاقات الوصاية ، الذى ينص على « الحكم الذاتى أو الاستقلال » . أما الاتفاقات الأخرى جميعها فتكتفى بإحالات مبهمة موجزة إلى نصوص الميثاق ، أو تنص على زيادة نصيب الشعب فى « إدارة » الإقليم أو ما يشبه ذلك من تعبيرات ليس بينها وبين مقومات الاستقلال سبب مباشر . وقد أثار هذا اعتراضات شديدة من جانب الدول العربية والأسيوية ودول الكتلة السوفيتية ، انتهت إلى إصدار الجمعية فى نوفمبر سنة ١٩٤٨ قراراً أكدت فيه أن الأمم المتحدة هى صاحبة الاختصاص بالإشراف على إدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية ، وأوصت فيه الدول القائمة بالإدارة : « ا — بأن تتخذ جميع التدابير لتشجيع وزيادة التقدم السياسى والاقتصادى والاجتماعى والتعليمى لشعوب الأقاليم المشمولة بالوصاية ، ب — بأن تتخذ كل الخطوات

الممكنة لتعجيل النمو التقدمى نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال »(١) .

ثم خطت الجمعية خطوة أخرى تمهد بها سبل رقابتها على تنفيذ توصياتها ، فطلبت إلى مجلس الوصاية فى نوفمبر سنة ١٩٤٩ « أن يضمن تقريره السنوى إلى الجمعية قسماً خاصاً عن تنفيذ السلطات القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية ، لتوصيات المجلس الخاصة بالتدابير التى اتخذت لمنح شعوب تلك الأقاليم قدراً أكبر من الحكم الذاتى عن طريق إشراكهم فى الهيئات والاجراءات التشريعية والتنفيذية والقضائية فى تلك الأقاليم » ، ثم عادت فأكدت هذا فى قرار ثان فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ (٢) .

كذلك كانت قد وجهت فى الجمعية العامة انتقادات عدة على ما ورد فى بعض الاتفاقات من نصوص تبيح ضم بعض الأقاليم المشمولة بالوصاية فى اتحادات إدارية أو مالية أو جمركية مع أقاليم مجاورة لها . وقد أكدت الدول المقدمة للاتفاقات حينذاك أن تلك الاتحادات ليس لها أى طابع سياسى ولا يقصد بها إدماج الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أقاليم أخرى أو تغيير حالتها (٣). غير أن مجلس الوصاية لم يلبث حتى لمس من الدول القائمة بالإدارة خروجاً على روح تلك التوكيدات ، واسترعى نظر الجمعية العامة إلى هذا الأمر فأصدرت توصية فى نوفمبر سنة ١٩٤٨ أوصت فيها المجلس بتحقيق هذا الموضوع فى ضوء الاتحادات القائمة ومشروعات الاتحادات المقترحة والتقرير عنها إلى الجمعية (٤) . وقد شكل مجلس الوصاية لجنة خاصة لبحث هذا الموضوع وقدم تقريراً مؤقتاً منها إلى الجمعية على أن يوافيها بتقارير أخرى عند ما يستكمل بحثه للموضوع (٥) وأصدرت الجمعية بناء على ذلك قراراً أوصته فيه

---

(١) General Assembly, Resolution 226 (III).

(٢) General Assembly, Resolutions 320 (IV) & 433 (V).

(٣) Thomas F. Huang, Trust Territories And Customs and Administrative Unions, American Journal, October 1949, p. 716.

(٤) General Assembly, Resolution 424 (III).

(٥) Trusteeship Council, Resolution 109 (V).

بالاستمرار فى دراساته فى ضوء توجيهات معينة ترمى بها إلى كفالة إشراف المجلس على إنشاء مثل تلك الاتحادات وعلى نظمها وأوضاعها (١).

ومما يجدر ذكره أن الأمم المتحدة أصدرت فى نوفمبر سنة ١٩٤٩ توصية برفع علم الأمم المتحدة فى الأقاليم المشمولة بالوصاية ، إلى جانب علم السلطة القائمة بالإدارة وعلم الإقليم (٢) .

ثالثاً — « (ج) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على إدراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض » .

وهذا هدف تفصيلى ليس له نظير فى التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى وإن كان متضمناً فى الأهداف الأخرى الخاصة بالتقدم الاجتماعى . ونسترعى النظر إلى أن المادة الثانية من الإعلان العالمى لحقوق الانسان تنص على وجه صريح بأنه « لن يكون هناك أى تمييز أساسه الوضع السياسى أو القانونى أو الدولى للبلد أو البقعة التى ينتمى إليها الفرد سواء أكان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلا أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتى أو كانت سيادته خاضعة لقيد ما » (٣) . كما أن الجمعية العامة بقرارها الصادر فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ وجهت لجنة حقوق الانسان إلى أن تدرج فى ميثاق حقوق الانسان نصاً يقضى بأن أحكامه « تنطبق — على السواء — على الدولة الموقعة وعلى ما تحكمه أو تديره من أقاليم سواء كانت غير متمتعة بالحكم الذاتى ، أو مشمولة بالوصاية ، أو مستعمرة »(٤).

وتشمل جميع اتفاقات الوصاية أحكاماً مقررة لاحترام ما يتناوله هذا الهدف من

---

(١) General Assembly, Resolution 326 (IV).

(٢) General Assembly, Resolution 325 (IV).

(٣) الترجمة العربية للاعلان العالمى لحقوق الإنسان ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس ، سنة ١٩٥٠ ، ص ١٣٧ .

(٤) General Assembly, Resolution 422 (V).

حقوق وحريات ، ولكنها تتفاوت فى صياغتها من حيث تحددها ونطاقها ، وما تضمه من تحفظات فى شأن الأمن والنظام العام .

رابعاً — « (د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وشعوبها ، والمساواة بين تلك الشعوب أيضاً فيما يتعلق بإجراء القضاء ، وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة الثمانين » .

هذا النص يقابل المادة الرابعة والسبعين بالنسبة للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والتحفظ الوارد فى نهايته يفتح السبيل أمام السلطة القائمة بالإدارة لمخالفة ما تقضى به الفقرة من مساواة فى المعاملة بين أعضاء الأمم المتحدة ، إذا كان ذلك لازماً لتحقيق أهداف نظام الوصاية . والإشارة إلى المادة الثمانين مقصود بها حفظ الحقوق القائمة مما قد يكون مخالفاً للمبدأ العام الذى يقرره هذا النص .

وتضم اتفاقات الوصاية نصوصاً مقررة لهذه المساواة ، باستثناء الاتفاقيتين الخاصتين بغينيا الجديدة ونورو ، فقد أصرت استراليا على الاكتفاء بالإشارة إلى نصوص الميثاق فى هذا الشأن .

اتفاقات الوصاية

يوضع أى إقليم تحت الوصاية بمقتضى اتفاق فردى ، هو اتفاق الوصاية . وتنص المادة التاسعة والسبعون على أن : « شروط الوصاية لكل إقليم يوضع تحت ذلك النظام وكل تغيير أو تعديل يطرآن بعد عليها ، يتفق عليه برضا الدول ذات الشأن المباشر ، ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الأقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام المادتين الثالثة والثمانين والخامسة والثمانين » .

ولا يرسم النص إجراء محدداً لوضع تلك الاتفاقات ، كما أنه لا يعين أطرافها بأكثر من إشارته إلى « رضا الدول ذات الشأن المباشر » . ولقد جرت فى مؤتمر سان فرنسسكو محاولات عدة لتفسير هذه العبارة ، ولكن لم يقع الاتفاق إلا على

أنه فى حالة الأقاليم التى تحت الانتداب تعتبر الدولة المنتدبة من الدول ذات الشأن المباشر ، فنص على هذا فى صلب المادة (١) . وتكررت تلك المحاولات ثانية فى القسم الأول من دور الانعقاد الأول للجمعية العامة ، دون التوصل إلى حل لها ، فأصدرت الجمعية قراراً دعت فيه إلى اتخاذ الخطوات العملية لوضع اتفاقات الوصاية ، دون أن تعرض لتعريف أطرافها أو الدول التى تعتبر ذات شأن مباشر فيها (٢). على أن هذا الحل قد وجد — بغض النظر عن مدى قانونيته — فيما لجأت إليه الدول المنتدبة من قيامها هى ذاتها بوضع مشروعات الاتفاقات وإبلاغها ، فى صورة أو أخرى ، للدول التى تراها ذات شأن مباشر فيها ، طالبة ملاحظاتها عليها فى بعض الحالات ، ولمحض الإحاطة بها فى حالات أخرى (٣) . وتفاوت تقدير تلك الدول لتحديد نطاق تلك العبارة ، فبعضها قصرها على الدول الواقعة فى منطقة الإقليم أو التى لها مصالح استعمارية فيها ، وبعضها توسع ليشمل الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، بل إن واحدة منها وهى الولايات المتحدة الأمريكية ذهبت فى ذلك إلى إبلاغها لجميع أعضاء مجلس الأمن .

وعندما عرضت مشروعات الاتفاقات على الجمعية العامة فى القسم الثانى من دور انعقادها الأول ، أثيرت اعتراضات شديدة على ما لجأت إليه تلك الدول فى وضع هذه الاتفاقات ، ولكن الجمعية العامة وافقت عليها فى ضوء تفاهم على أن موافقة الدول الأعضاء عليها ، لا يمس بحقها فى إثارة مسألة تحديد الدول ذات الشأن المباشر ولا يخل بمركزها الذاتى فى هذا الشأن (٤).

ورضا الدول ذات الشأن المباشر مشترط لا لوضع اتفاق الوصاية فحسب ، بل ولإدخال أى تغيير أو تعديل عليه .

---

(١) Selected Documents, p. 653.

(٢) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session, p. 13.

(٣) George V. Walfe, The States Directly Concerned, Article 79 of the United Nations Charter, American Journal, April 1948, p. 379.

(٤) General Assembly, Resolution 36 (I).

ولا يعتبر اتفاق الوصاية قائماً إلا بإقرار الأمم المتحدة له . وتنص المادة الخامسة والثمانون على أنه « ١ — تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك إقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها .

٢ — يساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها » .

ويستخلص مما تقدم أن الوضع الواقع للأمور يبين أن الدول المنتدبة وما فى حكمها والجمعية العامة — أو مجلس الأمن بالنسبة للمواقع الاستراتيجية — هى أطراف اتفاقات الوصاية ؛ فلا تصبح هذه الاتفاقات ذات كيان قانونى إلا برضا هذين الطرفين ، كما أن رضاهما مشترط لإدخال أى تغيير أو تعديل عليهما .

وتقضى المادة الحادية والثمانون بأن « يشمل اتفاق الوصاية فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الإقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر إدارة ذلك الإقليم ، ويجوز أن تكون هذه السلطة ، التى يطلق عليها فيما يلى من الأحكام السلطة القائمة بالإدارة ، دولة أو أكثر أو هيئة الأمم المتحدة ذاتها » .

وتعين كل من اتفاقات الوصاية النافذة فى الوقت الحاضر دولة واحدة كالسلطة القائمة بالإدارة ، ولا يستثنى من هذا إلا الاتفاق الخاص بإقليم نورو ، إذ ينص على أن السلطة القائمة بالإدارة هى حكومات استراليا ونيوزيلندا وانجلترا ، وعلى أن استراليا تتولى هذه الإدارة نيابة عن الحكومتين الأخريين(١). ولا يشترط النص فى الدولة القائمة بالإدارة أن تكون عضواً فى الأمم المتحدة ، وقد وافقت الجمعية العامة فى سنة ١٩٥٠ على تعيين ايطاليا لتقوم بإدارة الصومال الايطالى بعد أن وضع تحت الوصاية (٢) . وليس فى اتفاقات الوصاية المعمول بها ما يجعل هيئة الأمم المتحدة قائمة

---

(١) Trusteeship Agreement for the Tirritory of Nauru, United Nations Textbook, p. 159.

(٢) General Assembly, Resolution 442 (II).

بالإدارة فى أى إقليم ، غير أننا رأينا من قبل أن مشروع النظام الدولى لمدينة القدس ينص على أن يكون مجلس الوصاية السلطة القائمة بإدارة المدينة نيابة عن الأمم المتحدة .

ولا تتضمن النصوص الخاصة بنظام الوصاية أى حكم ينظم طرق إنهائها . وقد أثار وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو هذه المسألة وقدم نصاً يخول الجمعية العامة سلطة إنهاء الوصاية وإعلان استقلال الإقليم المشمول بها ، كما ينص على تحويل الوصاية فى حالة مخالفة الدولة القائمة بالإدارة لمبادىء هذا النظام أو لأحكام اتفاق الوصاية . على أن الوفد المصرى سحب هذا الاقتراح بعد أن أصدرت انجلترا والولايات المتحدة تفسيراً لهذه النقطة فحواه أنه إذا ارتكبت الدولة القائمة بالإدارة مثل تلك المخالفات أمكن أن تطبق عليها الجزاءات التى ينص عليها الميثاق (١) .

المبحث الثالث

مجلس الوصاية

تشكيله

تنص المادة السادسة والثمانون على أن :

« ١ — يتألف مجلس الوصاية من أعضاء الأمم المتحدة الآتى بيانهم :

(ا) الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الأعضاء المذكورون بالإسم فى المادة الثالثة والعشرين الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ح) العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، أحدهما الأعضاء الذين يقومون بإدارة الأقاليم

---

(١) Selected Documents, p. 659.

المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين خلوا من تلك الإدارة . وتنتخب الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء لمدة ثلاث سنوات » .

وبهذا يجمع الميثاق فى تشكيل مجلس الوصاية بين الطرائق التى رسمها لتشكيل مجلس الأمن ، وقوامها تمثيل الدول الخمسة الكبرى على وجه الدوام ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأساسها الانتخاب ، مضيفاً إليها وضعاً جديداً تستلزمه — فى نظر واضعى القانون — جوهر وظيفة مجلس الوصاية وهى الإشراف على الأقاليم المشمولة بالوصاية . وذلك الوضع الجديد هو تعيين أعضاء الأمم المتحدة القائمين بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

والظاهر أن الحكمة من هذا الأسلوب المعقد فى تشكيل المجلس ، هو إقامة التوازن فى المجلس بين الدول ذات المصالح الاستعمارية ، وبين الدول التى لا تمثل مصالح من هذا القبيل . وإذ أن طبيعة اختصاصات المجلس تمت إلى الأوضاع السياسية الدولية بسبب قوى ، فإن واضعى الميثاق قد حرصوا على النص على تمثيل الدول الخمسة الكبرى على وجه الدوام فى المجلس ، سواء كانت هذه الدول قائمة بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية أو لم تكن .

ويراعى أن تكوين المجلس ، على أساس هذا النمط من التشكيل ، كان رهناً بعقد اتفاقات الوصاية . وقد وجهت الجمعية العامة نظر الدول الأعضاء إلى هذه الحقيقة فى القسم الأول من دور انعقادها الأول ، ودعتها إلى تقديم اتفاقات الوصاية فى خلال القسم الثانى من ذلك الدور ، لكى يستطاع عندها تكوين مجلس الوصاية [١]. وما أن وافقت الجمعية فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ على اتفاقات الوصاية الثمانية التى قدمت إليها ، حتى عمدت فوراً إلى إنشاء مجلس الوصاية [٢] ، مؤلفاً من (أ) أستراليا بلجيكا ، فرنسا ، نيوزيلندا ، انجلترا : باعتبارها الدول القائمة بإدارة أقاليم مشمولة

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session, p. 13.

(٢) General Assembly, Resolution 64 (I).

بالوصاية . (ب) الصين ، الولايات المتحدة الأمريكية ، الاتحاد السوفيتي ، باعتبارها الدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن ، التي لا تدير أقاليم مشمولة بالوصاية . (حـ) وانتخبت الجمعية المكسيك والعراق ، لمدة ثلاث سنوات ، ليكونا العضوين اللذين يصبح بهما عدد أعضاء المجلس الذين لا يديرون أقاليم مشمولة بالوصاية مساوياً لعدد الأعضاء الذين يديرون تلك الأقاليم .

ولم تلبث الولايات المتحدة أن انتقلت إلى الفئة الأولى بعد أن أصبح اتفاق وصايتها على جزائر ماريان ومارشال وكارولينا نافذاً ، ومن ثم انتخبت الجمعية كوستاريكا والفلبين في نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، لكي يعود إلى التساوي عدد الدول القائمة بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، وعدد الدول غير القائمة بالوصاية على أية إقليم[١]. ثم انتهت مدة عضوية هذه الدول المنتخبة ، فأعيد انتخاب العراق وانتخبت الأرجنتين ، والدومينيكان ريبليك ، وتايلاند ، فأصبحت هذه الدول الأربعة المنتخبة ، بالإضافة إلى الاتحاد السوفيتي والصين ، هي الدول الستة التي لا تدير أقاليم مشمولة بالوصاية ، وهي مساوية في العدد للدول الأعضاء المتقدم ذكرها التي تدير أقاليم من هذا القبيل .

وقد أثارت موافقة الجمعية العامة على اتفاق الوصاية على الصومال الذي تولت إيطاليا إدارته بمقتضاه ، مسألة تمثيل هذه الدولة في مجلس الوصاية ، لأنها ليست عضواً بالأمم المتحدة . ويبدو أن مجلس الوصاية قد وجد حلا مؤقتاً لها في تقرير قواعد إجراءات جديدة له يرخص لإيطاليا بمقتضاها بأن توفد ممثلا لها في جميع اجتماعات المجلس ، ويكون له حق الاشتراك في مناقشاته وتقديم مشروعات اقتراحات ، دون أن يتمتع بحق التصويت [٢] .

---

(١) General Assembly, Official Records of the Second Session, Resolutions, p. 6.

(٢) United Nations, Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 1950—1951, p. 151.
و Trusteeship Council, Resolution 310 (VIII).

سلطته ووظائفه

يجعل الميثاق من مجلس الوصاية فرعاً رئيسياً من فروع الأمم المتحدة ، على ما تقرر المادة السابعة ، ويعين له وضعاً نظيراً تماما لوضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، إذ لم يعهد إلى مجلس الوصاية الاختصاص الأصيل بشئون نظام الوصاية الدولى ، بل عهد به إلى الجمعية العامة ذاتها ، وخول المجلس القيام به نيابة عنها وتحت رقابتها وإشرافها . فالمادة الخامسة والثمانون تنص على أن :

« ١ — تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها .

٢ — يساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت إشرافها » .

وما يصدره المجلس من قرارات إنما هى محض توصيات ليست لها أية قوة ملزمة ، وهى فى هذا مثيلة لقرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

وتعين المادة السابعة والثمانون اختصاصات المجلس — وهو يتولاها تحت إشراف الجمعية — وهى :

أولا — « (١) أن ينظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالإدارة » .

يناقش المجلس هذه التقارير ، ويبدى ملاحظاته عليها وانتقاداته لها ، ويضمن المجلس تقريره عن أعماله إلى الجمعية العامة خلاصة لتلك التقارير وما يعن له بشأنها من ملاحظات وما يروق له من توصيات(١) . وقد اعتادت الجمعية بعد مناقشة ذلك التقرير أن تصدر قراراً تعلن فيه إحاطتها به ، وتوصى فيه المجلس ببحث المناقشات

---

(١) Trusteeship Council, Official Records of the Seventh Session, Supplement No. 1, p. 61.

والاقتراحات التى جرت فى الجمعية بشأنه [١] . وفى سنة ١٩٥٠ أوصت الجمعية المجلس بأن يفرد فى تقريره قسما خاصاً لـكل من الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية فى الأقاليم المشمولة بالوصاية ، ومدى تنفيذ السلطات القائمة بالإدارة لتوصيات الجمعية فى كل من تلك الشئون ، مع بيان ما يوصى المجلس تلك السلطات باتخاذه من تدابير [٢] .

ويلاحظ أن التقرير السنوى الذى تقدمه كل سلطة قائمة بإدارة إقليم مشمول بالوصاية ، يوضع وفقاً للمادة الثامنة والثمانين التى تنص على أن : « يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل أقليم مشمول بالوصاية فى الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالإدارة فى كل إقليم مشمول بالوصـــاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنوياً للجمعية المذكورة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة » .

وقد وضع المجلس قائمة مؤقتة بتلك الأسئلة فى أبريل سنة ١٩٤٨[٣] ، ولا تزال هى أساس تقارير الدول القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بالوصاية .

ثانياً — « (ب) أن يقبل العرائض ويفحصها بالتشاور مع الســـلطة القائمة بالإدارة » .

ووظيفة المجلس فى هذا الخصوص مطلقة ، فهو يقبل العرائض بغض النظر عن مصدرها ، وفى أى صورة تكون ، ويصح أن توجه إلى المجلس أو إلى الأمين العام مباشرة أو عن طريق السلطة القائمة بالإدارة . ويبحث المجلس تلك العرائض ، ويصدر قراره فى شأنها ، وقد يكون توصية إلى الدولة القائمة بالإدارة أو إيفاد بعثة إلى الإقليم المشمول بالوصاية أو توجيها للأمين العام لاتخاذ خطوات معينة [٤] .

---

(١) General Assembly, Resolutions 223 (III) & 431 (V).

(٢) General Assembly, Resolution 433 (V).

(٣) Trusteeship Council, Provisional Questionnaire (Lake Success, 1947).

(٤) Trusteeship Council, Official Records of the Eighth Session, Supplement No. 1, p. 8.

وجدير بالذكر أن الجمعية العامة أصدرت فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ قراراً طلبت فيه إلى الدول القائمة بالإدارة أن توافيها ببيانات خاصة بما اتخذته من تدابير فى صدد العرائض التى يكون المجلس قد فحصها (١) .

ثالثاً — « (ج) أن ينظم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة » .

ويشكل المجلس البعثة التى تقوم بالزيارة ويعين مهمتها ، وقد تكون هى ملاحظه تقدم الأقاليم نحو الأهداف الموسومة لنظام الوصاية فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ، كما أنها قد تكون لبحث أو تحقيق وضع معين أو حالة بذاتها كانت موضع التماس أو مثار نقد فى مجلس الوصاية .

وقد أوفد المجلس بعثات متعددة من هذا القبيل . وقدمت تقارير عن مهمتها أصدر على أساسها توصيات متنوعة (٢) . وفى سنة ١٩٥٠ أصدرت الجمعية العامة قراراً نظمت فيه أوضاع تلك الزيارات وأحكامها ، رامية إلى جعلها أشد فاعلية فى تحقيق أهداف الميثاق فى الإشراف الدولى على الأقاليم المشمولة بالوصاية (٣) .

رابعاً — « (د) أن يتخذ هذه التدابير وغيرها وفقاً للشروط المبينة فى اتفاقات الوصاية » .

يخول هذا النص المجلس سلطة اتخاذ تدابير أخرى غير الثلاثة المتقدمة ، بشرط أن تكون مما يتفق والأحكام المنصوص عليها فى اتفاق الوصاية . والظاهر أن هذا الشرط يسرى على التدابير الثلاثة الأخرى كذلك ، على أنه لم تنشأ بعد حالات تعارض بين تلك التدابير وبين اتفاقات الوصاية لأن هذه الأخيرة تشمل أحكاماً عامة تدخل فى نطاقها التدابير التى تقضى بها هذه المادة .

ولقد أثيرت طويلا مسألة اختصاصات كل من مجلس الأمن ومجلس الوصاية

---

(١) General Assembly, Resolution 435 (V).

(٢) Trusteeship Council, Resolutions 298 (VII), 299 (VII), 302 (VIII) & 303 (VIII).

(٣) General Assembly Resolution 434 (V).

فى شأن المواقع الاستراتيجية ، وهناك حالة وحيدة لها وهى جزائر الماريان ومارشال وكارولينا التى تديرها الولايات المتحدة الأمريكية . فالمادة الثالثة والثمانون بعد أن تقرر فى فقرتها الأولى أن « يباشر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية » ، تقضى فى الفقرة الثالثة بأن « يستعين مجلس الأمن بمجلس الوصاية — مع مراعاة أحكام اتفاقات الوصاية ودون إخلال بالاعتبارات المتصلة بالأمن — فى مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة فى نظام الوصاية خاصاً بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية » .
ومن ثم جرى البحث فى تعريف « استعانة » مجلس الأمن بمجلس الوصاية ، وبوجه خاص فيما إذا كانت التدابير التى تنظمها المادة السابعة والثمانون تطبق أيضاً على الأقاليم المشمولة بالوصاية التى تكون قد عينت كمواقع استراتيجية . وقد أحال مجلس الأمن الموضوع إلى لجنة الخبراء التابعة له فقدمت تقريرها عنه ، وعلى أساسه أصدر المجلس قراراً فى ٧ مارس سنة ١٩٤٩ ، طلب فيه إلى مجلس الوصاية أن « يقوم — طبقاً لإجراءاته الخاصة — نيابة عن مجلس الأمن بالوظائف المحددة فى المادتين السابعة والثمانين والثامنة والثمانين من الميثاق » ، وذلك مع مراعاة أحكام اتفاقات الوصاية الخاصة بمثل تلك المواقع وقرارات مجلس الأمن[(١)] . وقد جرى مجلس الوصاية على تنفيذ هذا القرار ، ويقدم إلى مجلس الأمن تقريره عن جزائر ماريان ومارشال وكارولينا [(٢)].

إجراءات المجلس

لكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتصدر القرارات — طبقاً للمادة التاسعة والثمانين — بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

وقد وضع المجلس لائحة إجراءاته سنة ١٩٤٧ ، ونص فيها ، وفقاً للمادة التسعين ، على أن يعقد دورتين عاديتين سنوياً ، وعلى أن يعقد دورة استثنائية بناء على طلب أغلبية أعضائه ، أو طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن .

---

(١) Security Council, Report to the General Assembly 1948–1949, p. 91.

(٢) Trusteeship Council, Official Records of the Eighth Session, Supplement No. 1, p. 40.

الفصل الثامن

محكمة العدل الدولية

استهدفت مقترحات دمبرتون أوكس إنشاء « محكمة دولية للعدل تكون الأداة القضائية الرئيسية للهيئة » [1] ، ولم يكن الرأى قد قر بعد على صواب الإبقاء على محكمة العدل الدولية الدائمة المنشأة فى نطاق عصبة الأمم أو على إحلال محكمة جديدة محلها ، ولذا أشارت تلك المقترحات بوضع نظام أساسى إما أن يكون هو النظام الأساسى لتلك المحكمة ، أو نظاماً جديداً يبنى على أساسه .

وقد انتهت لجنة المشرعين [2] إلى تفضيل إنشاء محكمة جديدة ووضعت مشروع نظام لها على أساس نظام محكمة العدل الدولية الدائمة التى كانت قائمة حينذاك.

وأقر مؤتمر سان فرنسسكو هذا الاتجاه ، فنص الميثاق على إنشاء محكمة العدل الدولية كفرع من الفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة » ، كما أقر النظام الأساسى الموضوع لها والملحق بالميثاق وقضى بأنه « جزء لايتجزأ من هذا الميثاق » .

---

(١) الباب السابع .

(٢) أنظر ص ٧ .

المبحث الأول

وضع المحكمة وتنظيمها

وضعها

يجعل الميثاق من محكمة العدل الدولية ، فى المادة السابعة ، فرعاً رئيسياً من فروع الأمم المتحدة ، ثم يصفها على وجه التحديد ، فى المادة الثانية والتسعين ، بأنها « الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة » . ونتيجة لهذا الوضع ، يعتبر الميثاق بنص المادة الثالثة والتسعين ، « جميع أعضاء الأمم المتحدة ، بحكم عضويتهم ، أطرافاً فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية » . وهذه فى الواقع نتيجة لازمة كذلك لوصف الميثاق ذلك النظام الأساسى بأنه « جزء لا يتجزأ » منه . على أن هذا لا يستتبع إطلاقاً حظر لجوء أعضاء الأمم المتحدة إلى محاكم أخرى ، وقد واجهت المادة الخامسة والتسعون هذه الحالة صراحة فنصت على أنه « ٢ — ليس فى هذا الميثاق ما يمنع أعضاء الأمم المتحدة من أن يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقات قائمة من قبل أو يمكن أن تعقد بينهم فى المستقبل » .

كما أنه لا يقتضى من ذلك الوضع قصر الانضمام إلى النظام الأساسى على الدول الأعضاء بالأمم المتحدة ، فالمادة الثالثة والتسعون تنص على أنه « ٢ — يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن » . وتطبيقاً لهذا النص أصدرت الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، استناداً إلى توصية من مجلس الأمن ، قراراً عينت فيه الشروط الثلاثة التالية لقبول سويسرا طرفاً فى النظام الأساسى للمحكمة : « ١ — قبول أحكام النظام الأساسى ٢ — قبول التزامات الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تفرضها المادة الرابعة والتسعون ٣ — التعهد بالمساهمة فى نفقات

المحكمة بمبلغ عادل تحدده الجمعية العامة بعد مشاورة الحكومة السويسرية » (١)
وفى ديسمبر سنة ١٩٤٩ أصدرت الجمعية قراراً مطابقاً لهذا بشأن قبول إمارة ليشتنستين طرفاً فى النظام الأساسى للمحكمة (٢).

ويراعى أن المادة الثالثة والتسعين إنما تفتح باب الانضمام إلى النظام الأساسى للدول دون غيرها ، وهو يتسق مع ما تقضى به المادة الرابعة والثلاثون من ذلك النظام من أن « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافاً فى الدعاوى التى ترفع أمام المحكمة » . على أن الأمر بخلاف ذلك فيما يختص بالفتاوى ، إذ يجوز للمحكمة إصدارها بناء على طلب فروع الأمم المتحدة والوكالات المختصة ، وفقاً لأحكام الميثاق والنظام الأساسى .

كذلك يجيز النظام الأساسى ، فى المادة الرابعة والثلاثين ، للدول غير المنضمة إلى النظام الأساسى أن تتقاضى أمام المحكمة ، ويخول مجلس الأمن سلطة تحديد شروط انتفاعها بهذه الإجازة . وقد قرر المجلس فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٦ أنه يجوز لتلك الدول التقاضى أمام المحكمة إذا كانت قد أودعت لدى المسجل تصريحاً — عاماً أو خاصاً — تقبل به اختصاص المحكمة وفقاً للميثاق وللنظام الأساسى ولقواعد المحكمة ، وتتعهد فيه بأن تنفذ أحكامها ، وتقبل التزامات الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقررها المادة الرابعة والتسعون . واحتفظ المجلس بالحق فى أن يلغى أو يعدل هذا القرار بحيث تفقد كل أو بعض التصريحات المعطاة تطبيقاً له كل قيمتها ، إلا فيما يتعلق بمنازعات تكون مطروحة على المحكمة (٣) .
وقد قدمت الحكومة الألبانية سنة ١٩٤٧ تصريحاً خاصاً من هذا القبيل فى شأن نزاعها مع انجلترا على مسألة مضيق كورفو (٤) .

---

(١) General Assembly, Resolution 91 (I), and Annex.

(٢) General Assembly, Resolution 363 (IV).

(٣) Security Council, Report to the General Assembly 1946–1947, p. 102.

(٤) Cour Internationale de Justice, Recueil Des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances : Affaire du Détroit de Corfou, 1949.

تنظيمها

يفصل النظام الأساسى تكوين المحكمة وتنظيمها ، وتقضى أحكامه بأن تتألف المحكمة من خمسة عشر عضواً لا يجوز أن يكون من بينهم أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها . وهؤلاء الأعضاء مستقلون عن حكوماتهم ، ينتخبون لكفايتهم الشخصية ، على أن يراعى مع ذلك أن يكفل تأليف المحكمة فى جملتها « تمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم » .

ويتولى مجلس الأمن والجمعية العامة ، مستقلين ، انتخاب أعضاء المحكمة ، بالأغلبية المطلقة فى كل منهما ، من بين مرشحين مختارين وفقاً لأوضاع معينة يحددها النظام الأساسى . ومدة العضوية تسع سنوات ، إلا أن النظام الأساسى يقرر أن تنهى بالقرعة ولاية خمسة من القضاة الذين وقع عليهم الاختيار فى أول انتخاب بعد مضى ثلاث سنوات ، وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات .

وقد انتخب مجلس الأمن والجمعية العامة فى القسم الأول من دور الانعقاد الأول سنة ١٩٤٦ ، قضاة المحكمة الخمسة عشر وفى مقدمتهم حضرة صاحب المعالى الدكتور عبد الحميد بدوى باشا [١] . وفى سنة ١٩٤٨ أعيد انتخاب القضاة الخمسة الذين تنتهى ولايتهم سنة ١٩٤٩ — ومن بينهم معالى بدوى باشا — لمدة تسع سنوات [٢] .

وتنتخب المحكمة رئيسها ونائبه لمدة ثلاث سنوات . ولا يفصل عضو من المحكمة إلا إذا أجمع سائر الأعضاء على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة .

ويكون مقر المحكمة فى لاهاى ، بهولندا ، على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد جلساتها وأن تقوم بوظائفها فى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسباً .

وتجلس المحكمة بكامل هيئتها ، إلا فى حالات يعينها النظام الأساسى . ويكفى

---

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of its First Session, p. 5.

(٢) General Assembly, Official Records of the Third Session, Part I, p. 5.

تسعة قضاة لصحة تشكيلها . وتصدر أحكامها وآراؤها بأكثرية القضاة الحاضرين . ويجوز لكل من أطراف دعوى مرفوعة أمام المحكمة ، إذا لم يكن فى هيئة المحكمة قاض من جنسيته أن يختار قاضياً آخر للانضمام إلى هيئة المحكمة إلى أن يفصل فى النزاع .

ويتمتع قضاة المحكمة فى مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات السياسية ، وتعفى مرتباتهم ومكافآتهم من الضرائب كافة .

وتتحمل الأمم المتحدة نفقات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة .

وتضع المحكمة لائحة تبين كيفية قيامها بوظائفها كما تبين بصفة خاصة قواعد الإجراءات(١) .

المبحث الثانى

اختصاص القضـــــاء

للمحكمة ولاية القضاء فيما يطرح عليها من منازعات بين الدول ، وهذه الولاية نوعان : اختيارية وجبرية .

وفى كل من هذين النوعين من الولاية ، تفصل المحكمة فيما هو معروض عليها من قضايا وفقاً لأحكام القانون الدولى ، وتطبق فى هذا الشأن ، على ما تقرر المادة الثامنة والثلاثون من النظام الأساسى :

(ا) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

(ح) مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدنة .

Cour Internationale de Justice, Annuaire 1949—1950. (١)

(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون .

وللمحكمة سلطة الفصل فى القضية وفقاً لمبادىء العدل والإنصاف متى وافق الأطراف على هذا .

وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للاستئناف ، إلا أنه يجوز التماس إعادة النظر فى حكم بسبب تكشف واقعة حاسمة فى الدعوى كانت مجهولة عند صدوره . وليس للحكم قوة الإلزام إلا بالنسبة للأطراف فى القضية وفى خصوص النزاع الذى فصل فيه .

الولاية الاختيارية

هى الولاية التى تترتب للمحكمة باتفاق أطراف النزاع ، سواء وقع هذا الاتفاق فى صدد نزاع بالذات بعد نشوئه ، أو وقع سابقاً له بالنص فى اتفاقية عامة على أن تختص المحكمة بما قد ينشأ من نزاع بين أطرافها . وينص النظام الأساسى على هذه الولاية فى المادة السادسة والثلاثين فقرة أولى : « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » .

ويراعى فى هذا الصدد أن محكمة العدل الدولية هى الوريثة لمحكمة العدل الدولية الدائمة ، وتقرر المادة السابعة والثلاثون من النظام الأساسى لهذا الغرض أنه : « كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على إحالة مسألة إلى محكمة تنشئها جمعية الأمم أو إلى محكمة العدل الدولية الدائمة تعين ، فيما بين الدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى ، إحالتها إلى محكمة العدل الدولية » .

وتنص كثير من الاتفاقيات المؤسسة للوكالات المتخصصة على اختصاص محكمة العدل الدولية بالفصل فى منازعات معينة مما قد ينشأ بين الدول الأعضاء فى هذه الوكالات أثناء العمل بتلك الاتفاقيات ، ومن ذلك الاتفاقيات الخاصة بهيئة العمل الدولى وبهيئة الأغذية والزراعة وبهيئة الطيران المدنى الدولية وبهيئة التربية والعلم والثقافة وبهيئة اللاجئين الدولية وبهيئة الصحة العالمية .

وتنص كثير من اتفاقات الوصاية على إحالة أى نزاع بشأن تفسيرها وتطبيقها ، إذا لم يتوصل إلى حله بالمفاوضة أو بطرق أخرى ، إلى محكمة العدل الدولية .

ومن القضايا التى فصلت فيها المحكمة بمقتضى هذه الولاية الاختيارية قضية مضيق كورفو بين انجلترا وألبانيا ، وقد قبلت فيها ألبانيا اختصاص المحكمة بنظر الدعوى التى رفعتها عليها انجلترا (١) وقضية حق الالتجاء بين كولوميا وبيرو ، وقد قبلت كل منهما ولاية المحكمة بنظر الدعوى المرفوعة عليها من الأخرى(٢).

ومنها كذلك الدعوى التى رفعتها الحكومة الفرنسية — استناداً إلى اتفاقية مونترو الخاصة بإلغاء الامتيازات الأجنبية — على الحكومة المصرية بسبب تدابير معينة اتخذتها الثانية أثناء حرب فلسطين ضد بعض رعايا الأولى المقيمين فى مصر . وقد شطبت الحكومة الفرنسية هذه الدعوى قبل نظرها ، عندما تغيرت الظروف وألغيت التدابير المشكو منها (٣) .

الولاية الجبرية

تقرر هذا النوع من الولاية الفقرة الثانية من المادة السادسة والثلاثين من النظام الأساسى إذ تنص على أن « ٢ — للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح ، فى أى وقت ، بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى اتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية :

---

(١) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire du Détroit de Corfou, 1949.

وانظر : Manley O. Hudson, The Twenty-Seventh Year of the World Court, American Journal, January 1949, p. 3.

(٢) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire Colombo-Péruvienne Relative au Droit d'Asile, 1950.

(٣) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire Franco-Egyptienne Relative à la Protection des Ressortissants et Protégés Français en Egypte, 1950.

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى .

(ح) تحقيق واقعة من الوقائع التى إذا ثبتت كانت خرقاً لالتزام دولى .

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ومدى هذا التعويض » .

وتصريحات قبول الولاية الجبرية هذه ، قد تكون مطلقة وقد تكون موصوفة بشروط معينة ، فالفقرة الثالثة تقضى بأنه « ٣ — يجوز أن تصدر التصريحات المشار إليها آنفاً دون قيد ولا شرط أو أن تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول أو دول معينة بذاتها أو أن تقيد بمدة معينة » .

وهناك فى الوقت الحاضر ست وثلاثون دولة ، ليس من بينها أى دولة عربية ، خاضعة للولاية الجبرية للمحكمة [١] ، منها تسعة عشر [٢] صرحت بقبولها تلك الولاية وفقاً للمادة السادسة والثلاثين فقرة ثانية من النظام الأساسى ، والباقية كانت قد قبلت الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية الدائمة لمدد معينة لم يحل أمدها بعد ، ولذا تعتبر سارية بالنسبة لمحكمة العدل الدولية وفقاً لنص الفقرة الخامسة التى تقضى بأن : « ٥ — التصريحات الصادرة بمقتضى حكم المادة السادسة والثلاثين من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية الدائمة ، المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول أطراف هذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية . وذلك فى الفترة الباقية من مدة سريان هذه التصريحات ووفقاً للشروط الواردة فيها » .

وأكثر التصريحات الصادرة بقبول الولاية الجبرية محددة بخمس سنوات وبعضها بعشر ، قابلة للتجديد ، والقليل منها غير مقيد بأمد زمنى معلوم ، مع الاحتفاظ بالحق فى إلغاء التصريح بإخطار .

---

(١) Cour International de Justice, Annuaire 1949—1950. p. 33.

(٢) United Nations, Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization 1950—1951, p. 171.

وتكاد تكون كل التصريحات بقبول الولاية الجبرية مقيدة بشرط التبادل ، بمعنى أن لا تخضع الدولة المصدرة للتصريح لتلك الولاية إلا فى القضايا التى يكون طرفها الثانى قد قبل الولاية الجبرية أيضاً . وتضيف أكثر التصريحات شروطاً أخرى ، مثل تعيين نطاق محدد للولاية الجبرية أو استثناء أنواع معينة من المنازعات ، وبوجه خاص المنازعات التى تنصب على إقليم الدولة أو حقوق سيادتها أو على شئون من صميم اختصاصها الداخلى (١) .

ومن القضايا التى رفعت أمام المحكمة بمقتضى ولايتها الجبرية ، قضية المصايد بين انجلترا والنرويج سنة ١٩٤٩(٢) ، والقضية التى أقامتها فرنسا فى سنة ١٩٥٠ على الولايات المتحدة الأمريكية بخصوص حقوق رعايا هذه الأخيرة فى مراكش(٣) ، والقضية التى رفعتها انجلترا على إيران فى شأن شركة الزيت الانجليزية الإيرانية سنة ١٩٥١ (٤) .

تنفيذ أحكام المحكمة

أحكام المحكمة ملزمة للدول التى صدرت فى مواجهتها وواجبة التنفيذ ، بوصف كونها صادرة من هيئة قضائية بمقتضى ولايتها القانونية . ويورد الميثاق توكيداً لهذا المبدأ فى نص المادة الرابعة والتسعين على أنه « ١ — يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن يصدع بحكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفاً فيها » . غير أن ذلك لا يغير من الواقع وهو أن تنفيذ تلك الأحكام منوط انتهاء بإرادة الدول ذات الشأن ، نظراً لانعدام السلطة العليا التى تملك تنفيذ مثل تلك الأحكام الدولية بالقوة عند الاقتضاء .

---

(١) Cour Internationale de Justice, Annuaire 1949—1950, p. 165.

(٢) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire Anglo-Norvégienne des Pêcheries, *1949*.

(٣) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire Relative aux Droits des Ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, 1950.

(٤) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co., 1951.

وقد بذلت محاولات عدة فى مؤتمر سان فرنسسكو لفرض التزام على مجلس الأمن باتخاذ تدابير تنفيذ ما تصدره المحكمة من أحكام ، ولكن « اللجنة المختصة لم تروجها للنص على إلزام مجلس الأمن باتخاذ التدابير لتنفيذ حكم المحكمة بحجة أن الحكم قد لايكون فى تقدير المجلس صائباً ، فيرى أن تنفيذه أدنى إلى الإخلال بالسلم والأمن من تركه »(١). ولذلك اكتفى بالنص فى الفقرة الثانية من المادة الرابعة والتسعين على أنه « إذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ، إذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قراراً بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

والراجح أن هذا النص لا يخول مجلس الأمن سلطة تنفيذ أحكام المحكمة بالقوة ، إنما يخوله ، إذا قدر أن فى امتناع دولة صدر ضدها حكم عن تنفيذه ما يعد تهديداً للسلم أو إخلالا به ، أن يتخذ التدابير التى يقررها الميثاق فى تلك الحالة ، بما فى ذلك استخدام القوة العسكرية . وما يقوم به المجلس عندئذ من أعمال إنما هى لإقرار الأمن أو إعادته إلى نصابه ، وليست لإكراه الدولة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها ، ولو تحقق هذا التنفيذ بتلك الوسيلة غير المباشرة .

وأول حالة يثار فيها هذا النص هى قضية شركة الزيت الانجليزية الإيرانية . وقد بدأ النزاع حين أصدرت الحكومة الإيرانية قانوناً بتأميم شركة الزيت الانجليزية الإيرانية ، وهى مؤسسة خاصة خاضعة للقانون الإيرانى ، ولو أن الحكومة الانجليزية تساهم فيها بنصيب كبير . وقد اعترضت هذه الحكومة على ذلك القانون ولكن إيران مضت فى تنفيذه ، فرفعت عليها انجلترا دعوى أمام محكمة العدل الدولية طالبة فيها الأمر بإجراءات مؤقتة يقصد بها وقف تنفيذ التأميم والإبقاء على الحالة الراهنة إلى أن يفصل فى موضوع الدعوى . وبادرت إيران إلى إخطار المحكمة بأنها لا تعدها مختصة بنظر النزاع ، لأنه ليس لانجلترا صفة فيه ، إذ الشركة هيئة خاصة ،

---

(١) الدكتور حلمى بهجت بدوى بك ، بحث عن مؤتمر سان فرنسسكو ، ص ٩٥ .

ولأنه متعلق بحق من حقوق السيادة . وجدير بالذكر أن إيران فى قبولها الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية الدائمة سنة ١٩٣٠ — وهو قبول لا يزال سارياً ، ويمكن إلغاؤه فى أى وقت — قد استثنت من تلك الولاية المنازعات التى تتعلق بحقوق السيادة أو بالمسائل الداخلية البحتة [١] .

ولكن المحكمة نظرت الدعوى — دون أن تكون إيران حاضرة فيها — وأمرت باتخاذ الإجراءات المؤقتة المطلوبة بغير أن تفصل فى المسألة الأولية الخاصة باختصاصها . وأصدر عضوان من أعضائها هما القاضيان بدوى باشا وينارسكى رأياً مخالفاً جوهره أن المحكمة لا تملك الحكم بتلك الإجراءات المؤقتة قبل أن تفصل فيما إذا كانت مختصة أو غير مختصة بنظر موضوع النزاع [٢] .

وإذ أن إيران قد رفضت الاعتراف بالحكم ومضت فى تنفيذ قانون التأميم ، فقد أحالت انجلترا الموضوع إلى مجلس الأمن وقدمت مشروع قرار طلبت فيه دعوة حكومة إيران إلى مراعاة التدابير التى قضت بها حكم محكمة العدل الدولية ، مشيرة إلى ما قد يترتب على مخالفتها من تهديد للأمن والسلام . وعندما عرض الموضوع على المجلس فى أول أكتوبر سنة ١٩٥١ ، دفع الاتحاد السوفيتى ويوغوسلافيا بأن النزاع يتعلق بمسألة إيرانية داخلية فلا يجوز للمجلس مناقشته ، ولكن الأغلبية ذهبت إلى أن النزاع يقع فى نطاق اختصاص المجلس ، ولذا تقرر نظره ، ووجهت الدعوة إلى إيران — وهى ليست عضواً بالمجلس — إلى الاشتراك فى مناقشاته أثناء نظر ذلك النزاع . وقد قبلت إيران هذه الدعوة ، ودفعت بأن المجلس غير مختص بنظر تلك المسألة لأنها تتعلق بشئون من صميم الاختصاص الداخلى للحكومة الايرانية [٣] .

---

(١) Cour Internationale de Justice, Annuaire 1949—1950, p. 169.

(٢) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co., 1951, p. 96.

(٣) جريدة المصرى ١ و ٢ و ١١ سبتمبر سنة ١٩٥١ .

المبحث الثالث

اختصـــاص الافتاء

يخول الميثاق محكمة العدل الدولية اختصاصاً غير قضائى ، هو إبداء الرأى فى المسائل القانونيــة بناء على طلب فروع الأمم المتحدة . فالمادة السادسة والتسعون تنص على أنه « ١ — لأى من الجمعية العـامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية » ، كما تقضى المادة الخامسة والستون من النظام الأساسى بأن « ١ — للمحكمة أن تفتى فى أية مسألة قانونية بناء على طلب أية هيئة رخص لها ميثاق الأمم المتحدة باستفتائها ، أو حصل الترخيص لهـا بذلك طبقاً لأحكام الميثاق المذكور » .

وواضح أن ما تصدره المحـكمة من فتاوى من هذا القبيل ، إنما هى آراء تبديها فى الناحية القانونية للمسألة ، وهى غير ملزمة للهيئة التى طلبت الفتوى باتباعها أو بالعمل على وفقها ، ولو أنها لصدورها من الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة تعد ذات وزن معنوى كبير جدير بأن يكون له تأثيره ونفوذه .

ولم يستخدم مجلس الأمن بعد حقه فى استفتاء المحـكمة ، ولـكن الجمعية العـامة فعلت ذلك فى عدة مناسبات ، وأصدرت المحـكمة استجابة لهـا فتاوى فى مسائل قانونية منوعة ، هى تعويض موظفى الأمم المتحدة عن الأضرار التى تصيبهم أثناء الخدمة سنة ١٩٤٩ (١) ، وسلطة الجمعية العامة فى قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة سنة ١٩٥٠ (٢) ، وتفسير معاهدات الصلح المعقودة مع بلغاريا وهنغاريا ورومانيا

---

(١) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Réparation des Dommages Subis au Service des Nations Unies, 1949.

(٢) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Compétence de l'Assemble Générale pour l'Admission d'un Etat aux Nations Unies, 1950.

سنة ١٩٥٠[١] ، ومركز أفريقيا الغربية الجنوبية سنة ١٩٥٠[٢] ، والتحفظات على اتفاقية منع جريمة إبادة الجنس والعقاب عليها سنة ١٩٥١[٣] .

ويمنح الميثاق الجمعية العامة الحق فى تخويل سائر فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة « أن تطلب أيضاً من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها » . وتطبيقاً لهذا النص ، منحت الجمعية العامة المجلس الاقتصادى والاجتماعى هذه السلطة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦[٤] ، ومجلس الوصاية فى نوفمبر سنة ١٩٤٧[٥] ، واللجنة المؤقتة (الجمعية الصغيرة) فى ديسمبر سنة ١٩٤٨[٦] . وخولت الوكالات المتخصصة تلك السلطة بالنص عليها فى الاتفاقات المعقودة بينها وبين الأمم المتحدة . غير أن جميع تلك الفروع والوكالات المتخصصة لم تلجأ ، حتى الوقت الحاضر ، إلى طلب أى فتوى من المحكمة .

(١) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Interprétation des Traités de Paix Conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, 1950.

(٢) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, statut International du Sud-Ouest Africain, 1950.

(٣) Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, Réserves à la Convention pour la Prévention et la Répression du Crime de Génocide, 1951.

(٤) General Assembly, Resolution 89 (I).

(٥) Genaral Assembly, Resolution 171 (II).

(٦) General Assembly, Resolution 196 (III).

الفصل التاسع

الأمانة

المبحث الأول

وضع الأمانة

إنه وإن يكن الميثاق قد جعل من الأمانة ، فى المادة السابعة ، فرعا رئيسياً من فروع الأمم المتحدة ، جنباً إلى جنب مع الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومحكمة العدل الدولية ، فإن طبيعة تكوين الأمانة كما ينظمها الميثاق ، والوظائف التى يعينها لها ، تدل على أن وصفها بأنها فرع رئيسى على حد سواء مع تلك الفروع الأخرى ، وصف فيه كثير من التجوز والمجافاة لمكانها الدستورى والواقعى فى نظام الأمم المتحدة . فالأمانة بحكم نصوص الميثاق ، مجموعة من الموظفين برئاسة أمين عام ، تقوم بأداء وظائف هى كلها إعداد وتحضير للأعمال التى تؤديها الهيئات الرئيسية الأربعة الأولى — إذ لمحكمة العدل الدولية أمانة خاصة بها تتمثل فى المسجل ومعاونيه — وتنفيذ لما ترسمه من خطط ومشروعات ، وفقاً لما تضعه لها من ضوابط وما تصدر إليها من تعليمات .

والأمانة بهذه المثابة ، أداة تابعة لتلك الفروع الرئيسية وليست مستقلة عنها وهذا الوصف يتسق كل الاتساق مع الفارق العميق ، من حيث التكوين ، بين تلك الفروع الرئيسية وبين هذه الأداة التبعية . فكل واحد من تلك الفروع مشكل من ممثلى حكومات ، وهم وحدهم المخولون وضع سياسة الأمم المتحدة وتوجيهها ، ورسم خططها العامة ، والإشراف والرقابة على تنفيذ هذه وتطبيق تلك . أما الأمانة

فتتكون من موظفين لا يمثلون أى حكومة من حكومات الدول التى ينتمون إلى جنسيتها ، ولا يملكون بالتالى تقييدها بما يعملون أو يقولون كما أنه محظور على تلك الحكومات توجيههم أو التأثير عليهم . فالمادة المائة تقرر أنه : « ١ — ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أو يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها .

٢ — يتعهد كل عضو فى الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين التى ليس لها إلا تلك الصفة وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » .

ويبدو أن واضعى الميثاق قد حرصوا على إبراز وصف الأمانة هذا ، فنص الميثاق ، فى المادة السابعة والتسعين ، على أن الجمعية العامة تعين الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، متحاشياً أن يصف اختياره بأنه انتخاب ، كى لا يخلع على المنصب أكثر مما تبيحه المادة ذاتها إذ تقرر أن الأمين العام « هو الموظف الإدارى الأكبر للهيئة » .

على أنه لا يقتضى من هذا التكييف لوضع الأمانة ، أنها أداة مجردة من كل سلطة ونفوذ ، أو أنها غير ذات تأثير على اتجاهات الأمم المتحدة وأعمالها . إذ الواقع أنها — وهى الأداة الأكثر استقراراً واستمراراً ، والأوثق صلة بجميع الفروع الرئيسية الأربعة مجتمعة — قد استطاعت أن تقوم بدور إيجابى له وزنه وقدره فى تنمية نظام الأمم المتحدة .

المبحث الثانى

تنظيم الأمانة

لا يعرض الميثاق إلا للخطوط الرئيسية لكيان الأمانة وتنظيمها ، فالمادة السابعة والتسعون تقضى بأن « يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاجهم من الموظفين » . وتنص المادة الحادية بعد المائة على أن « ١ — يعين الأمين العام موظفى الأمانة طبقاً للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ — يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ولمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ويعين لغيرهما من فروع الأمم المتحدة الأخرى ما هى بحاجة إليه منهم ، ويعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة .

٣ — ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة . كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى » .

وقد عينت الجمعية العامة أول أمين عام[١] فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ ، وإذ أن الميثاق لا يبين أوضاع خدمته وشروطها ، فقد قررت الجمعية أن تكون مدة تعيينه خمس سنوات قابلة للتجديد[٢]. ولمناسبة قرب انتهاء هذه المدة ، بحث مجلس الأمن مسألة شغل مركز الأمين العام فلم يتوصل إلى الاتفاق على توصية فيها — وترشيح المجلس أى شخص لمنصب الأمين العام قرار موضوعى يلزم لصدوره أغلبية سبعة أصوات من بينها أصوات الدول الخمسة الكبرى — ثم ناقشت الجمعية العامة

---

(١) المستر تريجف لى ، وزير سابق فى حكومة النرويج .

(٢) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session, p. 14.

الموضوع وأصدرت فى أول نوفمبر سـنة ١٩٥٠ قراراً بمد خدمة الأمين العام الحالى ثلاث سنوات اعتباراً من أول فبراير سنة ١٩٥١ (١).

وأصدرت الجمعية العامة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦(٢)، قراراً ينظم تكوين الأمانة وتعيين موظفيها إعمالا للمادة الحادية بعد المائة . وجدير بالذكر أن الجمعية قد لاحظت فى عدة أدوار انعقاد أن مبدأ شغل الوظائف بأفراد ينتمون إلى أكبر عدد من جنسيات الدول الأعضاء لم يراع إلى حد بعيد ، فأصدرت فى سنة ١٩٤٧ ثم فى سنة ١٩٤٨ توصيات إلى الأمين العام بالعمل على تحسين التوزيع الجغرافى بين موظفى الأمانة (٣).

كذلك وضعت الجمعية العامة سنة ١٩٤٦ نظاماً لخدمة الموظفين ومرتباتهم ، ثم أدخلت عليه تعديلات عدة كان آخرها فى ديسمبر سنة ١٩٥٠(٤) ، وأنشأت المحـكمة الإدارية للأمم المتحدة سنة ١٩٤٩ للفصل فى دعاوى موظفى الهيئة بشأن عقود استخدامهم ، وأعضاء المحـكمة سبعة تنتخبهم الجمعية العـامة لمدة ثلاث سنوات ، وتتكون كل دائرة من ثلاثة منهم فقط ، وأحكام المحـكمة نهائية (٥).

وتتكون الأمانة فى الوقت الحاضر من ثمانية مصالح ، يرأس كلا منها أمين عام مساعد وهى :

١ — مصلحة شئون مجلس الأمن .

وتضم إدارتين : إدارة الشئون السياسية ، إدارة الشئون العامة .

---

(١) United Nations, Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1950—1951, p. 199.

(٢) General Assembly, Resolution Adopted During the First Part of the First Session, p. 14.

(٣) General Assembly, Resolutions 153 (II) & 233 (III).

(٤) General Assembly, Resolution 470 (V).

(٥) General Assembly, Resolution 351 (IV).

و United Nations, Administrative Tribunal, Statute and Rules (1950).

٢ — مصلحة الشئون الاقتصادية .

وتتكون من أربع إدارات : إدارة الاستقرار والتنمية الاقتصادية ، إدارة المالية ، إدارة النقل والمواصلات ، إدارة الإحصاء .

٣ — مصلجة الشئون الاجتماعية .

وبها أربع إدارات : إدارة حقوق الانسان ، إدارة السكان ، إدارة النشاط الاجتماعى ، إدارة المخدرات .

٤ — مصلحة الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

وتضم إدارتين : إدارة الوصاية ، إدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٥ — مصلحة الإنباء العام .

وبها ثلاث إدارات : إدارة الصحافة والمطبوعات ، إدارة الاذاعة ، إدارة الأفلام والأخبار المصورة .

٦ — مصلحة الشئون القانونية .

وتتكون من ثلاث إدارات : إدارة المسائل القانونية العامة ، إدارة تنمية وتقنين القانون الدولى ، إدارة المزايا والحصانات وتسجيل المعاهدات .

٧ — مصلحة المؤتمرات والخدمات العامة .

وتضم سبع إدارات : إدارة المؤتمرات ، إدارة المحاضر ، إدارة الترجمة ، إدارة النشر ، إدارة الاتصال ، إدارة الصيانة والهندسة ، إدارة المشتروات .

٨ — مصلحة الشئون الإدارية والمالية .

وتتكون من سبع إدارات : إدارة السياسة العامة ، إدارة الميزانية ، إدارة الحسابات ، إدارة الخزانة ، إدارة لائحة الموظفين ، إدارة التعيين ، إدارة الاختيار والتدريب .

وتنقسم كل إدارة فى المصالح المتقدمة إلى أقسام ووحدات صغيرة أخرى وفق مقتضيات العمل .

وللأمين العام مكتب تنفيذى للاتصال بكل تلك المصالح وتنظيم علاقاتها وتنسيق نشاطها .

وقد أنشئت حديثاً إدارة خاصة بالمعاونات الفنية وظيفتها القيام على تنفيذ برنامج الأمم المتحدة للمعاونات الفنية للدول المتخلفة اقتصادياً ، وتتبع هذه الإدارة المكتب التنفيذى للأمين العام .

المبحث الثالث

اختصاصات الأمانة

للأمانة اختصاصات منوعة ، إدارية وتنفيذية وفنية ، واختصاص آخر خاص بتسجيل المعاهدات وتلقى وثائق التصديق ، ولها إلى جانب ذلك اختصاص محدود ذو طابع سياسى .

(١) الدور السياسى للأمين العام :

يخول الميثاق الأمين العام اختصاصاً ذا طابع سياسى إذ تنص المادة التاسعة والتسعون على أن له « أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » وبهذا يمكن للأمين العام أن يقوم بدور سياسى هام ، ليس فحسب فى علاقته بمجلس الأمن بل وإزاء سائر الفروع الرئيسية أيضاً ، لا سيما أنه يقدم تقريراً سنوياً عن نشاط الهيئة وأعمالها إلى الجمعية العامة ، وأنه هو الذى يعد جدول الأعمال المؤقت لاجتماعات الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

ولم يغفل الأمين العام استخدام ذلك الحق المخول له ، بل قام بدور إيجابى فى كثير من المسائل السياسية ومن قبيل ذلك ما فعله من توجيه نظر الجمعية العامة فى دور انعقادها الأول إلى خطورة نظام فرانكو فى أسبانيا (١) ، وموقفه فى مسألة

---

(١) General Assembly, Resolution 39 (I).

إيران حين نظرها مجلس الأمن سنة ١٩٤٦ ، وتدخله فى مسألة تمثيل الصين فى الأمم المتحدة [١] .

وليس ثمت شك فى أن دور الأمين العام فى المجال السياسى قد نما نمواً كبيراً خلال السنوات الأخيرة ، نتيجة انقسام الأمم المتحدة إلى كتلتين غربية وشرقية ، إذ أوجد ذلك مجالا واسعاً للعمل على التوفيق بين هاتين الكتلتين فى المسائل الهامة التى تعرض للأمم المتحدة ، وهذا دور يقتضيه تقدير المواقف السياسية الدولية التى تواجهه واتخاذ مسلك فيها كثيراً ما يكون على غير هوى هذه الكتلة أو تلك .

(٢) تسجيل المعاهدات وتلقى وسائل التصديق :

تنص المادة الثانية بعد المائة على أن : « ١ — كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل فى أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن .

٢ — ليس لأى طرف فى معاهدة أو اتفاق دولى لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع الأمم المتحدة .

وتقوم بهذه الوظيفة إدارة المزايا والحصانات وتسجيل المعاهدات بمصلحة الشئون القانونية ، وتنشر مجموعة دورية بالمعاهدات التى تسجل لديها تطبيقاً لهذا النص ووفقاً للائحة التنظيمية التى وضعتها الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ [٢] ،

---

(١) أنظر ص ٤٦ .

(٢) General Assembly, Resolution 97 (I).

وانظر : United Nations Treaty Series — Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations.

كما تودع لديها التصديقات والانضمامات إلى الاتفاقات ، التي تقضى نصوصها بأن تودع لدى أمانة الأمم المتحدة [1] .

(٣) اختصاص فنى :

تتولى الأمانة العامة إعداد البحوث والدراسات الفنية التى تطلبها الفروع الرئيسية للأمم المتحدة ، وتضع تحت تصرف الدول الأعضاء خدمات بعض موظفيها الفنيين لمعاونتها على علاج مشاكل معينة أو تحسين مستوى الخبرة الفنية المتخصصة فيها . ولقد نما — كما رأينا من قبل — اتجاه المجلس الاقتصادى والاجتماعى نحو الاستزادة من الاعتماد على الأمانة فى أداء كثير من الأبحاث الفنية ، إلى حد أن ألغى بعض لجانه مكتفياً بقيام الإدارات المختصة فى الأمانة بمهامها .

(٤) اختصاص تنفيذى :

الأمانة هى الأداة التنفيذية للأمم المتحدة ، تبلغ الدول الأعضاء ما يتخذ من قرارات ، وتتبع تصرفاتهم إزاءها ، وتقرر للجمعية عنها . وقد انبسط اختصاص الأمانة فى هذا الشأن نتيجة حرص الفروع الرئيسية ، وبخاصة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، على تعرف مدى استجابة الدول الأعضاء لتوصياتها والخطوات التى تتخذها لتنفيذها .

(٥) اختصاص إدارى :

تتولى الأمانة الشئون الإدارية للهيئة ، فتضع مشروع ميزانيتها ، وتجمع اشتراكات أعضائها ، وتزود الفروع الرئيسية بالخدمات الإدارية اللازمة لها .

---

(١) United Nations, Signatures, Ratifications, Acceptances, Accessions, etc., Concerning the Multilateral Conventions and Agreements in Respect of which the Secretary-General Acts as Depository.

الفصل العاشر

شخصية الهيئة وتعديل ميثاقها

المبحث الأول

شخصية الهيئة

من الطبيعي وقد أنشئت الأمم المتحدة كهيئة دولية منوط بها أداء وظائف معينة وتحقيق أغراض مرسومة ، أن تخلع عليها الشخصية القانونية التي تخولها من الممكنات ما يؤهلها للقيام برسالتها . ولهذا تقضي المادة الرابعة بعد المائة بأن « تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها » .

وقد فصلت الحقوق التي تترتب للهيئة بمقتضى تلك الشخصية القانونية في المادة الأولى من « اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة » التي وافقت عليها الجمعية العامة في فبراير سنة ١٩٤٦ [(١)] ، إذ تنص على أن « تتمتع الأمم المتحدة بشخصية قانونية ، فلها أهلية (ا) التعاقد و (ب) تملك العقار والمنقول والتصرف فيه و (حـ) التقاضي [(٢)] .

---

(١) General Assembly, Resolutions Adopted During the First Part of the First Session, p. 25.

انظر الترجمة العربية للاتفاقية :

وزارة الخارجية ، اتفاقية بشأن مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة (القاهرة ١٩٤٩) .

(٢) نوجه النظر إلى خطأ في تلك الترجمة إذ عربت الكلمة الانجليزية acquire والفرنسية acquérir بكلمة شراء ، والصحيح أن الكلمتين الأجنبيتين أوسع مدلولا بكثير =

ويبدو أنه لم يعد بعد شك كبير فى أن للأمم المتحدة شخصية دولية ، فقرارات فروعها الرئيسية المنوعة تعبر عن إرادة مختلفة عن إرادة الدول الأعضاء ومستقلة عنها ، ويحق للأمم المتحـدة ، بنص الميثاق ، أن تعقد اتفاقات مع الدول ، مثل الاتفاقات الخاصة بالقوات المسلحة المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين ، ومثل ما قد يعقد من اتفاقات لتعيين المركز القانونى للهيئة بمقتضى المادة الخامسة بعد المائة ، ومن قبيل هذا اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة وبين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٧[١]. وجدير بالذكر أن « التنظيم المؤقت المعقود بين المجلس الاتحادى السويسرى وبين الأمم المتحدة » سنة ١٩٤٦ فى شأن المركز القانونى للهيئة ولاسيما مكتبها الأوربى ، ينص على أن الحكومة السويسرية « تعترف بشخصية الأمم المتحدة الدولية وبأهليتها القانونية » [٢] .

المبحث الثانى

مزايا الهيئة وحصاناتها

تنص المادة الخامسة بعد المائة على أنه : « ١ — تتمتع الهيئة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها .

٢ — وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة ، وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة .

٣ — للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق

= إذ يعنى بها كسب الملكية بأية وسيلة مشروعة ، مثل الهبة ، وهى الوسيلة التى كسبت بها الأمم المتحدة ملكية الأرض المقام عليها مقرها الدائم فى نيويورك . وهناك أيضاً تفاوت بين النصين الانجليزى والفرنسى فيما يتعلق بأهلية التصرف ، إذ يستعمل الأول لفظة dispose فى حين أن النص الفرنسى يستخدم لفظة vendre ، وهى أضيق فى معناها من اللفظة الانجليزية .

(١) General Assembly, Resolution 169 (II).

(٢) General Assembly, Resolution 89 (I).

الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة ، ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض » .

وإعمالا لهذا النص وافقت الجمعية العامة على الاتفاقية المتقدم الإشارة إليها بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، ودعت جميع الدول الأعضاء إلى الانضمام إليها لكي تصبح نافذة فى مواجهتها ، وقد استجابت لهذه الدعوة ، إلى الآن ، ثمانية وثلاثون دولة [1].

ويقرر الاتفاق مزايا وحصانات معينة لكل من : الهيئة ، وممثلى الدول الأعضاء ، والموظفين والخبراء . فالهيئة وأموالها ، عامة ، تتمتع بالإعفاء القضائى أينما توجد ، وبالإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية ومن قيود الاستيراد والتصدير وتحويل العملات ونقلها وما إلى ذلك ، ولا تخضع لأية إجراءات ضبط أو غيرها من التدابير الجبرية ، ويحق لها استخدام الرمز ، وحقائب ورسل يكون لها ولهم مزايا وحصانات الحقائب والرسل الدبلوماسيين .

ويتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بالحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بوصفهم الرسمى ، وبحق استخدام الرمز والحقائب ، وبالمزايا والحصانات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم وبالنظم الخاصة بالعملات وبالمعاملة الجمركية .

ويتمتع موظفو الهيئة بالحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بوصفهم الرسمى ، وبالإعفاء من أية ضريبة على مرتباتهم التى يتقاضونها من الهيئة ، ومن بعض الرسوم الجمركية ومن قيود الهجرة والإقامة . وتمنح الأمم المتحدة موظفيها جوازات مرور تعترف بها الدول الأعضاء كسند صالح للسفر ويجوز للأمين العام رفع الحصانة عن الموظفين فى جميع الأحوال التى يرى فيها أنها تعوق سير العدالة أو أنه يمكن رفعها دون الإضرار بمصالح الهيئة .

---

(١) United Nations, Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1950 – 1951, p. 184.

وللمحكمة العدل الدولية نظام خاص بما يتمتع به أعضاؤها من مزايا وحصانات ، إذ نصت المادة التاسعة عشر من نظامها الأساسى على أن : « يتمتع أعضاء المحكمة فى مباشرة وظائفهم بالمزايا والاعفاءات السياسية » . وقد أصدرت الجمعية العامة قراراً فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، فصلت فيه أنواع تلك المزايا والحصانات ونطاقها ، وأقرت به الاتفاق المعقود بين حكومة هولندا وبين المحكمة خاصاً بمقرها فى لاهاى(١).

وللوكالات المتخصصة اتفاق خاص بما تتمتع به من مزايا وحصانات وقد وافقت عليه الجمعية العامة فى نوفمبر سنة ١٩٤٧ (٢) ، وما يقرره من مزايا وحصانات لا يقل كثيراً عما هو مقرر فى الاتفاق الخاص بالأمم المتحدة .

مقر الهيئة

قررت الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، أن يكون مقر الهيئة فى نيويورك (٣) . وفى سنة ١٩٤٧ عقدت الهيئة مع حكومة الولايات المتحدة الأمريكية اتفاقاً خاصاً بالمقر وافقت عليه الجمعية العامة فى نفس السنة (٤) ، وبمقتضاه أصبحت منطقة المقر « تحت سلطة الأمم المتحدة ورقابتها » وفقاً لذلك الاتفاق . ويلاحظ أن هذا الاتفاق ينص على أنه مكمل للاتفاق الخاص بمزايا وحصانات الأمم المتحدة ، إلا أن الولايات المتحدة لم تنضم بعد إلى اتفاق المزايا والحصانات وإن كانت قد أصدرت فى ١٩٤٥ قانوناً خاصاً بحصانات الهيئات الدولية هو دون ذلك الاتفاق بكثير من حيث المزايا ونطاقها (٥) . ومن أهم النتائج المترتبة على ذلك ، أن موظفى الأمم المتحدة الذين ينتمون إلى الجنسية الأمريكية يؤدون إلى حكومتهم الضرائب

---

(١) General Assembly, Resolution 90 (I).

(٢) General Assembly, Resolution 179 (II).

(٣) General Assembly, Resolution 100 (I).

(٤) General Assembly, Resolution 169 (II).

(٥) Lawrence Preuss, The International Organizations Immunities Act. American Journal, April 1946, p. 332.

المقررة على ما يتقاضون من مرتبات من الأمم المتحدة . وإذ أن هذا يخلق نوعاً من التفاوت بينهم وبين سائر موظفى الهيئة ، فقد قررت الجمعية العامة فى نوفمبر سنة ١٩٤٧ أن ترد إلى أولئك الموظفين ما يؤدون من ضرائب (١).

المبحث الثالث

تعديل الميثاق

يرسم الميثاق سبيلين لتعديل أحكامه ، أولهما عن طريق الجمعية العامة ومجلس الأمن ، والثانى عن طريق مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة يعقد خصيصاً لهذا الغرض . والخلاف بين الطريقتين إنما هو فى الإجراءات ، فليس ثمت فارق بينهما من حيث الشروط المتعين توفرها لوضع ما قد يقترح من تعديلات فى أحكام الميثاق موضع التنفيذ .

والطريق الأول تنص عليه المادة الثامنة بعد المائة : « تسرى تعديلات هذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة » . ومن هذا يتبين أنه يشترط أولا إقرار الجمعية العامة لاقتراح التعديل ، ويلزم لهذا الإقرار موافقة ثلثى أعضاء الجمعية لا ثلثى الأعضاء الحاضرين فحسب ، وبعبارة أخرى تشترط موافقة ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الدول الخمسة الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن . وهذا فى الحق هو أهم اشتراط لتعديل الميثاق ، إذ بمقتضاه يصبح هذا التعديل رهناً بمشيئة أية دولة من تلك الدول الخمسة ، تستطيع أن تمنع خروجه إلى حيز التنفيذ بامتناعها عن التصديق عليه ، فلكل منها فى هذا الشأن أيضاً ما جرت العادة بتسميته حق الاعتراض .

---

(١) General Assembly, Resolution 160 (II).

و Josef L. Kunz, Privileges and Immunities of International Organizations. American Journal, October 1947, p. 828.

فإذا استوفى التعـديل المقترح تلك الاشتراطات أصبح نافذاً ومعمولا به ، وملزماً لجميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، بما فيها تلك الدول التى لم تقره ولم تصدق عليه . على أنها إذا قدرت أن التعديل الذى صدق عليه من شأنه تغيير حقوقها أو التزاماتها تغييراً جوهرياً فإن لهـا — على ما رأينا من قبل (١) — أن تنسحب من الهيئة .

أما الطريق الثانى فهو إعادة النظر فى الميثاق عن طريق مؤتمر عام ، وتنص عليه المادة التاسعة بعد المائة :

« ١ — يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمـكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة سبعة ما من أعضاء مجلس الأمن . ويكون لـكل عضو من الأمم المتحدة صوت واحد فى المؤتمر .

٢ — كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى إذا صدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن وفقاً لأوضاعهم الدستورية .

٣ — إذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة إلى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد إذا قررت ذلك أغلبية أعضاء الجمعية العامة وسبعة ما من أعضاء مجلس الأمن » .

ويراعى أن قاعدة إجماع الخمسة الـكبار فى مجلس الأمن ليست مشترطة لعقد المؤتمر أو للتوصية بالتعديل ، غير أن تطلب موافقة أية سبعة من أعضاء مجلس الأمن لعقد المؤتمر ، مؤداه فى الواقع ضرورة الحصول على موافقة دولة واحدة على الأقل من تلك الخمسة ، إلى جانب موافقة الأعضاء الستة غير الدائمين . ولـكن

---

(١) أنظر ص ٤٣ .

موافقة الأعضاء الدائمين جميعاً ، بتصديقهم على التعديل ، بالإضافة إلى تصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ، مشترطة ليصبح ذلك التعديل ، حكما نافذاً من أحكام الميثاق .

والفقرة الثالثة من المادة التاسعة بعد المائة ، تورد حكما ملزماً بإدراج اقتراح بالدعوة إلى عقد المؤتمر فى جدول أعمال الدور العاشر للجمعية العامة . والاشتراط المطلوب لعقده لا يختلف كثيراً عن الاشتراط الوارد فى الفقرة الأولى ، فتلزم موافقة أية سبعة من أعضاء مجلس الأمن ، وموافقة أغلبية أعضاء الجمعية العامة . وفى هذه الجزئية الأخيرة وحدها يبدو وجه التخفيف من الاشتراط ، إذ تكفى أغلبية عادية ولا تلزم أغلبية الثلثين التى يتطلبها عقد المؤتمر على الوجه المرسوم فى الفقرة الأولى .

ونفاذ التعديلات التى يوصى بها هذا المؤتمر ، خاضع لذات الشروط التى تستلزمها الفقرة الثانية ، وهى تصديق ثلثى أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن .

ومما تقدم يتبين أنه لا يمكن تعديل الميثاق ، على أى وجه وبأى طريق ، إلا إذا أقرت هذا التعديل كل الدول الخمسة الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

المراجع

وثائق رسمية باللغة العربية

وزارة الخارجية :

بيان حضرة صاحب المعالى الدكتور عبد الحميد بدوى باشا ، وزير الخارجية ورئيس وفد مصر فى مؤتمر سان فرنسسكو (القاهرة ١٩٤٥) .

ميثاق هيئة الأمم المتحدة والنظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (القاهرة ١٩٤٥) .

الترتيبات المؤقتة التى وضعتها الحكومات الممثلة فى مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية (القاهرة ١٩٤٥) .

تقرير عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولى المنعقد فى سان فرنسسكو (القاهرة ١٩٤٥) .

مقترحات دمبرتون أوكس لإنشاء هيئة دولية (القاهرة ١٩٤٥) .

جامعة الدول العربية :

اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى : بروتوكول (الاسكندرية ١٩٤٥) .

ميثاق جامعة الدول العربية (القاهرة ١٩٤٥) .

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية (١٩٥٠) .

بحوث باللغة العربية

الدكتور أحمد موسى ، ميثاق جامعة الدول العربية : بيان وتعليق (القاهرة ١٩٤٨) .

جلال الدين عبد الرازق بك ، تقرير عن المسائل الاقتصادية والمالية التى عرضت على الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٥٠ .

الدكتور حامد سلطان ، ميثاق الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس سنة ١٩٥٠ .

الدكتور حلمى بهجت بدوى بك ، بحث عن مؤتمر سان فرنسسكو (غير منشور) .
الدكتور حلمى بهجت بدوى بك والدكتور حسن بغدادى بك ، لجنة الشؤون الاجتماعية والإنسانية بهيئة الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس سنة ١٩٥٠ .
الدكتور زكى هاشم ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ .
الدكتور عبد الحكيم الرفاعى بك ، المسائل الاقتصادية والمالية التى عرضت على الجمعية العامة سنة ١٩٤٨ ، مجلة القانون والاقتصاد مارس — يونيه ١٩٤٩ .
الدكتور محمود عزمى ، تقرير عن إعداد ميثاق حقوق الإنسان (غير منشور) .
الدكتور وحيد رأفت بك ، أعمال اللجنة القانونية للجمعية العامة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد الخامس سنة ١٩٤٩ .

وثائق رسمية للأمم المتحدة

United Nations, Documents of the Conference on International Organization. (London—New-York, 1945).
United Nations, Yearbook.
Security Council, Official Records.
Security Council, Report to the General Assembly.
General Assembly, Official Records.
General Assembly, Supplements to Official Records.
Economic and Social Council, Official Records.
Economic and Social Council, Report to the General Assembly.
Trusteeship Council, Official Records.
Trusteeship Council, Supplements to Official Records.
Cour Internationale de Justice, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances.
Cour Internationale de Justice, Annuaire.
Secretary-General, Annual Report on the Work of the Organization.
Bulletin des Nations Unies, Vol. X, 1951.
Centre d'Information pour le Moyen-Orient, Communiqués de Presse.

وثائق رسمية أخرى

Délégation Egyptienne au Comité des Juristes, Rapport sur les Travaux du Comité et Note sur le Système Juridique Musulman.
La Revue Egyptienne de Droit International, 1945.

Department of State (U.S.A.), The United Nations Conference on International Organization, Selected Documents, (Washington 1946).

Stettinius jr., Edward R., The United Nations Charter as Declaration and as Constitution, Report to the President of the United States.
La Revue Egyptienne de Droit International, 1945.

مؤلفات

Americano. Jorge. The New Foundations of International Law (New-York, 1947).

Barraine, Raymond, La Réglementation des Rapports Internationaux et l'Organisation des Nations Unies. (Paris, 1946).

Brierly, J. L., The Covenant and the Charter. (Toronto, 1947).

Brunet, René, La Garantie Internationale des Droits de l'Homme d'après la Charte de San Francisco, (Genève, 1947).

Carnegie Endowment for International Peace, The Budget of the Uniter Nations. (New-York 1947).

Carnegie Endowment for International Peace, Coordination of Economic and Social Activities (New-York, 1948).

Eagleton, Clyde, International Government (New-York, 1948).

Evatt, Herbert V. The United Nations. (Cambridge, Harvard University Press, 1948).

Finer, Herman. The United Nations Economic and Social Council. (Boston, 1945).

Goodrich & Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and Documents (Boston, 1949).

Guerrero, J. G. L'Ordre International Hier, Aujourd'hui, Demain. (Suisse, 1945).

Hill, Martin, The Economic and Financial Organization of the League of Nations (1946).

Hudson, Manley O., The Permanent Court of International Justice, 1920-1942 : A Treatise. (New-York, 1943).

Jessup, Philip C. The International Problem of Governing Mankind. (California, 1947).

Kelsen, Hans. Law and Peace in International Relations. (Cambridge, Harvard University Press, 1942).

Kelsen, Hans, The Law of the United Nations. (London 1950).

Koo, Wellington Jr., Voting Procedures in International Political Organizations. (New-York, 1947).

Maclawrin J., The United Nations and Power Politics (London, 1951).

Murray, Gilbert, From the League to the U.N. (London 1948).

Potter, Pitman B., An Introduction to the Study of International Organization. (New-York, 1948).

Ranshofen-Wertheimer, Egon F., The International Secretariat : A great Experiment in International Administration. (Washington, 1945).

Royal Institute of International Affairs, The International Secretariat of the Future : Lessons from Experience of a Group of Former Officials of the League of Nations. (London, 1944).

Sohn, Louis B., Cases and Reports on World Law. (U.S.A. 1950).

Van Asbeck & Verzijl, United Nations Text book (Leiden 1950).

فهرس

تقديم : بقلم حضرة صاحب المعالى الدكتور عبد الحميد بدوى باشا

تمهيد

صحيفة

الفصل الأول

نشأة الأمم المتحدة ١

المبحث الأول : مرحلة التصريحات الدولية ١

المبحث الثانى : إعداد الميثاق ٥

المبحث الثالث : بدء العمل بالميثاق ١٠

الفصل الثانى

الأهداف والمبادىء ١٣

المبحث الأول : الأهداف ١٤

المبحث الثانى : المبادىء ١٧

المبحث الثالث : ديباجة الميثاق ٢٤

الفصل الثالث

العضـــوية ٢٨

المبحث الأول : نوعا العضوية ٢٩

المبحث الثانى : إجراءات العضوية ٣٤

المبحث الثالث : ما يطرأ على العضوية ٣٩

صحيفة

الفصل الرابع

الجمعية العامة ٥٠

المبحث الأول : كيان الجمعية وإجراءاتها ٥٠

المبحث الثانى : وظائف الجمعية ٦٠

المبحث الثالث : نمو سلطة الجمعية ٨١

الفصل الخامس

مجلس الأمن ٩٠

مبحث الأول : تشكيل المجلس ونظام التصويت فيه ٩٠

المبحث الثانى : وظيفة المجلس ١٠٩

المبحث الثالث : حق الدفاع والتنظيمات الإقليمية ١٤٦

الفصل السادس

المجلس الاقتصادى والاجتماعى ١٦٦

المبحث الأول : وضع المجلس وكيانه ١٦٧

المبحث الثانى : وظائف المجلس وسلطاته ١٨٣

المبحث الثالث : الوكالات المتخصصة ١٩٢

الفصل السابع

مجلس الوصاية ٢٠٠

المبحث الأول : الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ٢٠٢

المبحث الثانى : نظام الوصاية الدولى ٢١١

المبحث الثالث : مجلس الوصاية ٢٢٦

صحيفة

الفصل الثامن

محكمة العدل الدولية ٢٣٣

المبحث الأول : وضع المحكمة وتنظيمها ٢٣٤

المبحث الثانى : اختصاص القضاء ٢٣٧

المبحث الثالث : اختصاص الافتاء ٢٤٤

الفصل التاسع

الأمانة ٢٤٥

المبحث الأول : وضع الأمانة ٢٤٥

المبحث الثانى : تنظيم الأمانة ٢٤٨

المبحث الثالث : اختصاصات الأمانة ٢٥١

الفصل العاشر

شخصية الهيئة وتعديل ميثاقها ٢٥٤

المبحث الأول : شخصية الهيئة ٢٥٤

المبحث الثانى : مزايا الهيئة وحصاناتها ٢٥٥

المبحث الثالث : تعديل الميثاق ٢٥٨

المراجع ٢٦١

الفهرس ٢٦٥


